

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
INDEMNITÉS DUES
POUR RÉQUISITIONS MILITAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 26 Juin 1918, à 1 h. 1/2 du soir

PAR

Roger LÉVY

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. BERTHÉLEMY, Professeur

Suffragants { *MM. HITIER, Professeur*
JOSEPH BARTHÉLEMY, Professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI^e

1918

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
INDEMNITÉS DUES
POUR RÉQUISITIONS MILITAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 26 Juin 1918, à 1 h. 1/2 du soir

PAR

Roger LÉVY

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES



Président : M. BERTHÉLEMY, Professeur

Suffragants { *MM. HITIER, Professeur*
JOSEPH BARTHÉLEMY, Professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI^e

1918

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES
INDEMNITÉS DUES
POUR RÉQUISITIONS MILITAIRES

CHAPITRE PREMIER

Les caractères non contestés de la Réquisition militaire. — L'ordre. — La destination. — Le droit à indemnité.

La question de l'indemnisation contractuelle ou extracontractuelle, est une des plus délicates du Droit. Elle peut s'ajouter aux *septem cruces jurisconsultorum*.

M. LARNAUDE
Doyen de la Faculté de droit de Paris
(La Loi, 15 février 1917).

Entre toutes les questions de droit public qu'a soulevées la guerre mondiale que nous traversons il n'en est pas de plus actuelle ni de plus importante que celles des réquisitions.

Cette matière réglée par la loi de 1877 avait été, dans la plus grande partie de ses dispositions, organisée en vue du temps de paix, et comme dans la disposition relative au cas de mobilisation la législation en vigueur n'avait pas été mise encore à l'épreuve des événements, le service des réquisitions n'était jusqu'ici qu'un accessoire assez secondaire de notre droit administratif.

Mais par sa durée imprévue aussi bien que par son caractère de guerre d'usure d'une part, par l'importance des procédés scientifiques mis en œuvre et le rôle capital que devait y jouer un matériel qu'il a fallu créer rapidement et de toutes pièces, ce conflit sans précédent a obligé l'Etat à donner au service des réquisitions une extension considérable. Un grand nombre de règlements et un nombre plus considérable encore d'arrêts sont intervenus, et leur étude donne nettement l'impression que les principes et les applications pratiques ont été rectifiés et précisés au contact des faits.

Le moment semble donc favorable pour examiner dans son entier le problème des réquisitions qui pendant longtemps n'a compris que l'étude des dispositions préparatoires à la mobilisation. De même que la guerre de 1870 avait révélé un certain nombre de lacunes dans les textes existants, de même il semble qu'on puisse désormais tirer parti des données de l'expérience pour contrôler l'efficacité de la législation en vigueur depuis 1877, mettre au point tout à la fois les mesures légales et les théories qu'elles ont fait naître.

Parmi les problèmes que pouvait soulever cet examen, il convient de placer en première ligne celui de l'indemnité de réquisitions. C'est en effet un trait distinctif de la réquisition de donner le droit à une indemnité, qui, si elle n'est pas préalable, est du moins totale, à la différence des réparations accordées par l'Etat pour des situations voisines.

Vraisemblablement ce caractère ne restera pas l'apanage des réquisitions lorsque sera votée la loi sur les

dommages de guerre dont les principes paraissent s'orienter vers l'idée d'une indemnisation complète du préjudice subi.

D'ici là, il convient de distinguer les situations juridiques comme la réquisition et l'état de siège militairement proclamé, des situations de fait comme le fait de guerre proprement dit, la mise en défense du territoire, les dommages, abus et déprédations commis par les troupes en campagne. Le caractère fondamental de la réquisition qui a attiré notre attention et dont l'étude fait l'objet de ce travail, étant l'indemnité totale accordée au prestataire, il importe, en effet, avant d'examiner les règles qui président à l'attribution de cette indemnité, de dégager les traits distinctifs de la réquisition afin d'en préciser les éléments caractéristiques.

Ainsi au début même de ces recherches il convient de dire au moins rapidement ce qu'est la réquisition et en quoi elle diffère des institutions qui pouvaient en être rapprochées.

A. — *Situations juridiques*

1° *Réquisitions*. — La réquisition est une situation juridique prévue et réglementée par la loi du 3 juillet 1877, et par les lois postérieures qui ont modifié ce texte fondamental en la matière.

Comme son nom l'indique, la réquisition a pour base un ordre de l'autorité militaire, en vertu duquel celle-ci exige la livraison immédiate et préalable des objets dont elle a besoin.

Cet ordre peut être écrit, verbal ou même simplement

intentionnel. L'irrégularité de l'ordre, en effet, ne peut empêcher qu'une indemnité soit due au titre des réquisitions, car les formalités prévues par la loi pour la délivrance de l'ordre étant prescrites dans l'intérêt des citoyens, on ne saurait retourner ces règles contre ceux qu'elles sont destinées à protéger.

On doit donc aller jusqu'à dire qu'un ordre même implicite sera considéré comme suffisant, s'il n'est pas douteux que les actes de l'autorité militaire l'ont entraîné.

C'est ainsi que le fait de parquer des chevaux sur des terrains encore chargés de leurs récoltes implique l'intention de laisser consommer celles-ci en tout ou partie, au moins lorsque les bêtes se trouvent dans les champs recouverts de cultures fourragères ou de céréales. En sens inverse il ne saurait y avoir réquisition lorsque les circonstances conduisent à reconnaître une impossibilité absolue de tout ordre de réquisition.

Il n'est pas impossible que des soldats prennent directement, pour se procurer plus de confort, des denrées alimentaires, du bois de chauffage ou de la paille de couchage, en quantité plus considérable que celle pour laquelle leurs chefs avaient délivré des ordres de réquisitions.

Les quantités allouées à la troupe étant prévues par les règlements, et les réquisitions ayant été faites régulièrement, on peut supposer que les officiers aient déclaré aux habitants qui venaient se plaindre à eux, que les hommes ayant reçu le nécessaire, ne devaient rien prendre au delà, et que ceux qui leur seraient signalés ne manqueraient pas d'être punis.

Les réclamations faites pour le règlement de ces prises directes et supplémentaires ne pourraient être admises au titre des réquisitions, puisqu'il serait évident qu'aucun ordre de réquisition, même implicite, n'avait pu être donné pour ces actes abusifs, les officiers s'étant refusés catégoriquement à réquisitionner des quantités supérieures à celles qui sont prévues par les règlements ou à celles qu'ils avaient jugées suffisantes.

A côté de ce premier caractère intentionnel ou subjectif et consistant dans une déclaration unilatérale de volonté émanant de l'autorité requérante, la réquisition comprend un second élément de caractère objectif qui réside dans la destination des objets requis, ceux-ci devant être susceptibles d'utilisation ou de consommation pour les besoins matériels de la troupe.

Il en résulte que tous les objets ne rentrent pas dans le domaine de la réquisition, celui-ci étant circonscrit tant par les limites que la loi elle-même a fixées, que par la nécessité d'une consommation ou d'une utilisation effectives.

Tout d'abord, en effet, il est des choses qui par leur nature même ne peuvent être réquisitionnées. La propriété foncière ne saurait être l'objet d'une réquisition, celle-ci ne peut porter que sur la jouissance des fonds : la perte de la propriété ne saurait résulter que d'une expropriation. De même la personne humaine ne peut être requise en elle-même, car une telle réquisition porterait atteinte à la liberté individuelle ; seuls des services déterminés et limités peuvent faire l'objet d'une réquisition.

En second lieu la loi a fixé des limites au droit de réquisition militaire. Celui-ci ne peut s'exercer que pour les besoins de l'armée. L'article 5, paragraphe 11, dit que peuvent être requis... « Tous les autres objets et services dont la fourniture est nécessitée par l'intérêt militaire. » Enfin il importe, pour qu'il y ait réquisition, que les objets fournis aient été destinés au moment de la réquisition à l'utilisation ou à la consommation pour les besoins matériels de la troupe.

Peu importerait qu'un ordre et un reçu réguliers de réquisition eussent été délivrés lors de l'appropriation des objets si leur destination ne répondait pas au but de la réquisition.

C'est ce qu'il résulte d'une décision du Conseil d'Etat du 8 avril 1873 (D. 74.3.19.30, affaire Faglin).

Dans cette espèce, il s'agissait de sacs de laine réquisitionnés le jour de la bataille de Saint-Quentin et pour lesquels il avait été délivré un reçu régulier de réquisition.

Ces sacs de laine ayant été employés à la construction d'une barricade dans un des faubourgs de la ville, le Conseil d'Etat a décidé qu'il s'agissait non d'une réquisition véritable, mais d'une mesure de défense, prise par l'autorité militaire en vue des nécessités immédiates de la lutte et que cet acte constituait un fait de guerre ne pouvant donner lieu à aucune indemnité.

La réquisition n'est pas un acte solennel, et la délivrance de l'ordre n'est pas une formalité qui puisse imprimer à l'acte un caractère juridique définitif.

La règle de la non-solennité des actes conduit en effet à deux conséquences qui ne sauraient faire de doute. La première c'est que la formalité n'est pas indispensable à l'existence de l'acte non-solennel ; nous en avons fait l'application lorsque nous avons dit qu'une réquisition pouvait exister en dehors de la délivrance d'ordres écrits et réguliers.

La seconde conséquence est que la formalité n'est pas à elle seule suffisante à donner à l'acte un caractère juridique définitif. Ce caractère se déduit de la nature intime de l'opération et non de formes surabondantes et employés à tort. On en doit conclure que des ordres et reçus réguliers ne suffisent pas à donner toujours à une fourniture le caractère d'une réquisition.

La destination des denrées ou objets requis est fort importante, elle est le second trait essentiel et caractéristique. Ce deuxième élément purement réel ou objectif a été dégagé par la jurisprudence du Conseil d'Etat, à la suite de la guerre de 1870-1871, dans les arrêts Hervaux, 27 juin 1873 D. 74. 3. 20 note 1 et Darreau-Durand, 14 novembre 1873. D. 74. 3. 47.

Les affaires Hervaux et Darreau-Durand se rapportent à des saisies de troupeaux ou de marchandises arrêtées par les troupes françaises au moment de l'approche de l'ennemi.

Dans l'affaire Hervaux, l'autorité militaire n'ayant pu conserver et utiliser un troupeau pour sa consommation, le fit vendre immédiatement aux enchères publiques.

Le Conseil d'Etat en raison de ces circonstances a

décidé que cet acte constituait un fait de guerre, et que le sieur Hervaux ne pouvait réclamer une somme supérieure au prix de vente qui lui avait été remis.

Dans l'affaire Darreau-Durand, au contraire, des voitures chargées de denrées alimentaires ayant été arrêtées par l'armée de la Loire, leur contenu avait été consommé immédiatement sur place. Le Conseil d'Etat a décidé qu'il était dû réparation de la totalité du préjudice subi.

Il peut être d'ailleurs assez délicat de distinguer l'utilisation de certains matériaux pour les besoins ordinaires de l'armée, de leur emploi pour des buts spéciaux, comme la mise en défense du territoire. C'est ainsi que le bois coupé pour établir les cantonnements et les abris de tranchées paraît être réglé comme réquisition, à la différence de celui qui serait coupé pour l'établissement des travaux destinés à arrêter la marche de l'ennemi, et qui, nous le verrons plus loin, doit être réglé au titre des travaux de défense.

En résumé, la réquisition comprend un élément intentionnel : l'*ordre* et un élément matériel : l'*utilisation*.

Lorsque ces deux éléments sont réunis, il y a lieu de régler le dommage au titre des réquisitions, et de comprendre dans ce règlement tout ce qui est la conséquence directe et la suite de la réquisition. On peut signaler dans cet ordre d'idées, les dégâts de cantonnements, la réparation des objets requis temporairement et détériorés, les charges et frais accessoires qui peuvent s'ajouter à la prestation, et les opérations complémentaires rendues indispensables par la réquisition

dont elles forment la suite inévitable et nécessaire.

2° *Etat de siège militaire régulièrement proclamé.* —

Il s'agit également ici d'une situation juridique limitée par des textes de lois. Les principaux sont la loi du 17 juillet 1791 et les décrets du 24 décembre 1811, 10 août 1853 et 4 octobre 1891.

Cet état de siège purement militaire, n'a rien de commun avec l'état de siège politique. Il résulte d'une déclaration faite suivant les circonstances, par une loi, un décret, ou une décision de l'autorité militaire.

Cette déclaration prévue et réglementée par l'article 189 du décret du 4 octobre 1891 est le trait distinctif de l'état de siège militaire; c'est elle qui le crée avec toutes les conséquences qui en découlent.

Dès que cet état de siège existe, toutes occupations, démolitions, destructions sont ordonnées par l'autorité militaire et prennent *ipso facto* le caractère de faits de guerre, c'est-à-dire ne donnent droit à aucune indemnité, sous réserve de l'application de la loi du 26 décembre 1914. Seules les réquisitions continuent, en vertu de la loi de 1877, et malgré l'état de siège militaire, à servir de base à des règlements d'indemnité.

L'état de siège militaire a donc le caractère d'une situation juridique, puisqu'il crée une présomption absolue en vertu de laquelle les dommages autres que les réquisitions sont réputés faits de guerre, à partir du moment où cet état de siège est régulièrement proclamé.

Pendant la guerre de 1914, Paris n'a pas été déclaré en état de siège militaire, et cette situation n'a jamais

été à aucun moment applicable au Camp retranché de Paris.

B. — *Situations de fait*

Le fait de guerre comprend tous les dommages causés en présence, en vue, ou à l'approche de l'ennemi lorsqu'ils résultent de la bataille elle-même et sont les suites directes du combat.

Il s'agit donc bien ici d'une situation de fait dont le trait distinctif est la lutte et les conséquences qui en découlent.

Par application de ce critérium ont été considérés comme faits de guerre, non seulement les dommages causés par la violence des opérations militaires, mais ceux qui s'y rattachent intimement comme :

L'incendie des habitations causé par le feu de l'artillerie (Cass., 27 janvier 1879. S. 80. L. 158).

La destruction d'un pont pour couvrir la retraite des troupes (Conseil d'Etat, 6 juin 1872. D. 73. 2. 77).

La prise d'objets mobiliers destinés à construire une barricade un jour de bataille (Conseil d'Etat, 8 août 1873. D. 74. 3. 20).

La destruction d'approvisionnements et de réserves sous la menace de l'ennemi (Conseil d'Etat, 6 juin 1873 ; D. 74. 3. 14 ; Conseil d'Etat, 1^{er} mai 1874. D. 74. 3. 46 ; Conseil d'Etat, 30 juin 1876. D. 76. 3. 95).

En principe et sous réserve de la législation en cours de discussion le fait de guerre ne donne droit à aucune indemnité, parce que, dit M. Laferrière, « c'est dans

les conflits entre les nations que le droit individuel fléchit le plus devant l'intérêt général et le salut de l'Etat ».

Les lois des 6 septembre 1871, 7 avril 1873 et 28 juillet 1874 sont venues en aide aux victimes de la première guerre franco-allemande, mais les sommes attribuées pour réparation des dommages causés par les faits de guerre n'ont été allouées qu'à titre purement bienveillant, et comme mesures gracieuses n'emportant la reconnaissance d'aucun droit.

Le 26 décembre 1914, les Chambres ont dérogé à ces principes jusque-là incontestés, et elles ont décidé que les dommages de guerre donneraient droit théoriquement à des indemnités dont le quantum serait déterminé plus tard, et un premier crédit de 300 millions a été ouvert au Ministère de l'Intérieur pour les besoins les plus urgents.

Des règlements d'administration publique rendus en exécution de cette loi les 4 février et 21 juillet 1915, ont réglementé la procédure qui doit permettre sinon de fixer définitivement les indemnités, du moins d'évaluer les dommages. Les constatations ainsi faites donneront droit ultérieurement à l'attribution des réparations, suivant des bases qui seront l'œuvre d'une législation à venir.

2° *Mise en défense du territoire.* — Lorsque les dommages sont causés ailleurs que dans une place en état de siège militaire, et en dehors de la présence immédiate, de la vue ou de l'approche de l'ennemi, ils doivent rentrer dans les opérations de mise en défense.

du territoire, si le préjudice résulte de dispositions prises pour organiser la résistance.

Le caractère distinctif de ces mesures est d'être *préparatoires et préventives*. C'est en cela qu'elles se distinguent des faits de guerre proprement dits.

Il est d'autant plus important de distinguer le fait de mise en défense du fait de guerre, que ces deux situations obéissent à des principes entièrement différents au point de vue de l'indemnité.

Le fait de guerre n'a pendant longtemps donné lieu à aucune réparation, alors que le fait de mise en défense a toujours ouvert un droit à indemnité devant les juridictions (Conseil d'Etat, 3 mai 1872, D. 72.3.74. Tribunal des conflits, 11 janvier 1873, S. 73.2.60; Tribunal des conflits, 25 janvier 1873, D. 73.3.24. Tribunal des conflits, 15 mars 1873.3.25).

Sans doute la loi du 26 décembre 1914, en décidant que des indemnités seront dues désormais pour les dommages de guerre a diminué l'intérêt de séparer la mise en défense du véritable fait de guerre.

Cependant il importe de maintenir toujours cette distinction parce que, si la loi récente proclame, même pour le fait de guerre, le droit à indemnité, elle confie l'évaluation du dommage à des organes administratifs et réserve à une législation ultérieure le soin de préciser le quantum des réparations à accorder.

Le fait de mise en défense préventive, au contraire donne droit à une indemnité totale dont l'examen est confié soit aux juridictions administratives s'il s'agit de dégâts mobiliers, soit aux tribunaux judiciaires à

qui sont réservées les questions intéressant la propriété immobilière.

Il est d'ailleurs fort difficile en fait de déterminer si la menace est pressante ou lointaine et si par suite le dommage doit rentrer dans le fait de guerre ou ne constitue qu'une simple mise en état de défense.

C'est ainsi qu'une jurisprudence toute récente se refuse à reconnaître aux travaux effectués dans le Camp retranché de Paris, pendant le cours de la Guerre actuelle, le caractère de faits de guerre véritable (Tribunal civil. Référés, 1^{er} juin 1915 et Tribunal civil Seine, 26 janvier 1916 (*Gazette du Palais*, 15 février 1916); Tribunal civil, Corbeil, 29 juin 1916 (*Gazette du Palais*, 17 juillet 1916).

Elle a décidé que ces travaux donnaient droit à indemnité comme travaux de défense, la menace de l'investissement de Paris lui paraissant n'avoir été que lointaine et la retraite de nos armées n'ayant eu qu'un caractère purement stratégique.

Au contraire, en 1871, le danger de l'investissement fut considéré comme pressant, aussitôt après la chute de Sedan (Conseil d'Etat, 23 mai 1873, 6 juin 1873 et 1^{er} mai 1874 (Laferrière, *Juridiction administrative*, t. II, p. 63).

La jurisprudence actuelle, en faisant rentrer dans la catégorie des mesures de défense la plupart des dommages causés dans le Camp retranché de Paris, a donc pour conséquence, d'ouvrir plus largement le droit à l'indemnité et de donner aux intéressés la garantie des juridictions gardiennes de la propriété privée.

Réparations civiles. — Il y a lieu de comprendre sous cette dénomination très imprécise toutes les créances qui découleraient de sources autres que celles qui viennent d'être énumérées et se rattachant cependant comme elles aux opérations des armées de campagne.

Dans cette catégorie on peut ranger :

Les accidents causés par les manœuvres, les exercices de tir, la circulation sur les routes des troupes et de leurs convois, les prises de denrées qui dépassent les ordres de réquisition donnés, enfin les déprédations si fréquentes en temps de guerre, et qui sont commises par les troupes en violation de la discipline, des règlements, ou même des lois pénales.

Les réparations civiles se rattachent toutes au principe fondamental que tout préjudice oblige celui par la faute de qui il est arrivé à le réparer.

Mais si les articles 1382 et suivants ont posé une règle générale de droit privé, la responsabilité de l'Etat a toujours été étroitement limitée par le droit public français.

La juridiction administrative a été conduite, comme on le sait, à distinguer la faute du service qui engage l'Etat de la faute personnelle qui engage seulement l'agent qui l'a commise.

Il convient donc de ne retenir que la seule faute de service parmi les diverses réparations civiles dont il est demandé compte à l'Etat.

La faute personnelle des agents n'engage pas en principe les finances publiques, car il ne peut y avoir cumul

de la responsabilité individuelle et de la responsabilité collective.

La jurisprudence du Conseil d'Etat déclare en effet que les soldats ne sont pas des fonctionnaires ni des agents de l'administration et que celle-ci n'est tenue à aucun titre de réparer leurs actes, puisqu'ils ne sont point ses préposés (Conseil d'Etat, 15 mars 1875. D. 78.3.73).

Les citoyens lésés sont ainsi dépourvus de tout recours efficace lorsqu'ils ne peuvent invoquer que la faute personnelle, car ils seront presque toujours dans l'impossibilité de retrouver, parmi tant d'autres, le soldat inconnu qui a commis la faute dont ils demandent réparation.

Si l'on doit admettre, et il semble logique et inévitable de le faire en l'état actuel de la législation, que les actes abusifs ou délictueux commis par les troupes n'engagent à aucun titre la responsabilité de l'Etat, on est conduit à envisager l'éventualité d'une intervention législative à ce sujet.

Si elle se produisait elle ferait des réparations civiles dont l'importance est aujourd'hui fort restreinte, une source très abondante d'indemnités.

Le paiement d'une indemnité totale a donc tendance à s'introduire par analogie dans les cas que nous venons d'étudier. En ce qui concerne la réquisition cette indemnité a déjà fait l'objet de dispositions législatives et réglementaires; elle a été commentée par une jurisprudence très abondante. L'étude peut donc en être immédiatement entreprise. Dans son principe

l'indemnité de réquisition, à la différence des autres indemnités sur lesquelles on discute encore à l'heure actuelle, ne soulève aucune critique.

Nul ne conteste qu'elle doive être maintenue dans nos lois. En effet elle est juste puisqu'elle répare une privation de propriété, et s'accorde ainsi avec la tradition, qui depuis la Déclaration des Droits de l'Homme, s'efforce d'assurer le respect des biens de l'individu; d'autre part elle est opportune, car sans elle, les fournitures auraient tendance à se cacher, à se raréfier au moment où il serait le plus nécessaire de les trouver. Mais si l'on est d'accord pour admettre qu'un dédommagement doive être alloué au propriétaire, par contre plusieurs opinions se sont fait jour sur le point de savoir d'après quelles bases sera fixé le quantum de l'indemnité.

Or l'application des divers modes d'évaluation qui ont été proposés conduit à des différences pratiques parfois très considérables. Elle peut entraîner quelquefois un bénéfice pour le prestataire. Elle peut constituer également un sacrifice pour ce dernier. Outre la répercussion que la solution adoptée pourrait avoir sur le développement économique des affaires et sur l'opinion que le public chargé de fournir les prestations sera amené à se faire de celles-ci, cette solution est en rapport direct et nécessaire avec les conceptions théoriques qui, en justifiant le droit à la réquisition, légitiment du même coup le droit à l'indemnité.

En étudiant le problème de l'indemnité nous touchons donc au point capital de la matière des réquisitions c'est-à-dire à celui dont l'examen permet le plus facile-

ment de dégager les principes généraux en partant de l'examen direct des faits qui se sont produits et des solutions qui semblent définitivement acquises.

En effet nous ne croyons pas qu'il soit d'une bonne méthode de chercher à dégager *a priori* par une étude abstraite et préalable le fondement doctrinal du droit à réquisition pour en tirer ultérieurement des conséquences logiques qui pourraient se trouver en contradiction avec la jurisprudence et avec les faits.

A vrai dire on est instinctivement porté lorsqu'on entreprend l'étude d'une institution comme celle-ci, à la rapprocher de celles mieux connues qui ont déjà fait l'objet de travaux plus approfondis et qui s'en rapprochent par certains côtés. On s'efforce alors d'établir entre elles des parallèles ingénieux ; on dresse un tableau de leurs ressemblances et de leurs différences, et l'on raisonne par voie d'antithèses, de comparaisons et d'analogies.

C'est ainsi qu'on pourrait être tenté, en abordant le problème des réquisitions, de débiter par un rapprochement avec des cas voisins, par exemple avec la théorie des impôts payables en nature, celle des expropriations, ou celle des occupations temporaires en matière de travaux publics.

Cette méthode nous paraît fâcheuse quand elle est employée d'une manière trop exclusive, elle abandonne la réalité, et fait tomber l'esprit dans l'arbitraire ou le factice. Au lieu d'examiner la structure intime de l'institution, elle s'arrête aux apparences et ne va pas plus loin que la surface des choses.

C'est à une étude directe que nous nous proposons de procéder, et l'application de cette méthode qui s'accorde tout à fait avec la limitation de notre sujet au seul problème (d'ailleurs d'une importance pratique considérable) de l'indemnité, nous guidera également dans l'élaboration du plan que nous allons suivre.

Après avoir réuni les enseignements que nous donne l'étude de la pratique des réquisitions aux siècles passés, nous montrerons à la suite de quelles circonstances est née l'idée d'une indemnité en matière de réquisitions. Nous aborderons ensuite le débat auquel a donné lieu pendant la guerre de 1914 la notion de la valeur qui sert de base à cette indemnité; nous exposerons les prétentions rivales et la mesure dans laquelle elles pouvaient se faire jour, puis par l'étude des décisions de justice nous établirons la formule de celle qui l'a emporté.

Nous ferons voir les difficultés qui peuvent s'élever sur la détermination de l'ayant-droit, nous examinerons les modes de procédure du règlement et les questions accessoires au problème de l'indemnisation.

Enfin après avoir envisagé le rôle de la réquisition dans les rapports internationaux, nous conclurons en indiquant quelle est à notre avis la nature de la réquisition militaire dans la législation française actuelle, quelles sont les lacunes révélées par l'expérience de la guerre, quelles sont les améliorations qui nous paraissent désirables.

CHAPITRE II

Historique

La pratique des réquisitions est fort ancienne mais le principe de l'indemnisation ne s'est fait jour que peu à peu. « A Rome et jusque sous les Carolingiens, les réquisitions n'ont été, en définitive, qu'une variété d'impôt en nature plus ou moins justement réparti. A l'époque féodale où le soldat s'arme, s'équipe et se nourrit à ses frais, les rares réquisitions de charrois imposées aux villes et aux abbayes ne sont qu'un aspect du service militaire. Plus tard, quand le roi organise une armée permanente, il recourt aux prises dans la mesure où elles sont indispensables, et surtout en vue d'empêcher les déprédations des troupes. A la fin de l'ancien régime, l'administration militaire a beaucoup perfectionné ses procédés, sans renoncer jamais au droit de réquisition. Le logement et le cantonnement des gens de guerre restent imposés, sans aucune indemnité sur les bases fixées en définitive par le titre V de l'ordonnance du 1^{er} mars 1768. Toute cette réglementation laisse apercevoir l'idée essentielle d'une charge d'intérêt public, qu'il s'agit de répartir aussi équita-

blement que possible entre les contribuables, par l'intermédiaire de leurs représentants naturels, les municipalités (1). »

Sous la Révolution, le premier Empire et pendant la guerre de 1870 des textes ont prévu l'indemnité. Les décrets et les lois du 16 août et des 23 et 24 août 1793 opérèrent la réquisition de tous les Français, et, avec des décrets qui suivirent, celle de tous les objets nécessaires à l'armement et à la nourriture des troupes (2). Les indemnités étaient limitées par un maximum fixé (décret du 19 brumaire, an III) en prenant pour bases les prix communs des marchés d'une année normale, précédant de quatre ans la crise ; comme ces prix étaient très inférieurs à ceux qui s'appliquaient lors du décret, le législateur établissait à titre de compensation une augmentation forfaitaire des deux tiers.

Ce système de moyennes et forfaits fut abandonné par la loi du 24 nivôse an III, qui lui substitua un mode de paiement au prix courant du chef-lieu de chaque district, constaté par les mercuriales ou registres tenus à cet effet.

Dans toutes ces lois aucun pouvoir n'est spécialement chargé de la fixation des indemnités. La loi du 28 juin, 3 juillet 1815 admettait le même principe ; néanmoins

1. Note de M. O. Martin, professeur adjoint à la Faculté de Droit de l'Université de Rennes, sur l'arrêt de la Cour de Rennes du 16 janvier 1916 (Aff. Erichsen-Rothe c/Etat) documents de Doctrine publiés par le ministère de la Guerre.

2. M. Larnaude, doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Paris : *la Loi*, 15 février 1917.

elle prévoyait pour les transports et pour les objets ne figurant pas aux mercuriales, une détermination des prix d'après des tarifs arrêtés par le préfet, en conseil de préfecture, de concert avec les commissaires ordonnateurs.

Le décret du 22 novembre 1870 (délégation de Tours et Bordeaux), portant sur les munitions de guerre d'origine étrangère et sur les chevaux et harnais, confie l'évaluation à l'administration de la guerre ou à des jurys sans indiquer sur quelles bases se fera l'évaluation.

Trois autres décrets de septembre à novembre 1870, élaborés par le gouvernement de la Défense nationale, à Paris, se rallient au système des moyennes pour les blés, les farines, les huiles et pétroles. Un quatrième décret des 10-11 décembre 1870, relatif à la réquisition de la houille et du coke, ordonne de prendre pour base le prix moyen du mois de septembre 1870, majoré de 20 0/0 et augmenté des frais de transport et de manutention ; les arbitres deviennent indispensables pour combiner ces trois éléments ; la moyenne, la majoration, et les frais accessoires.

CHAPITRE III

Les prétentions opposées en matière d'indemnisation

Comment, sur quelles bases, la loi du 3 juillet 1877, (texte resté fondamental en la matière) a-t-elle prévu le calcul du montant de l'indemnité ?

Très simple en apparence, la rédaction du texte sur ce point s'est révélée si insuffisante, qu'en pratique elle a donné lieu à plusieurs interprétations. En effet l'article 2 pose le principe que, sauf exceptions limitativement déterminées par l'article 15, toutes les prestations donnent droit à des indemnités *représentatives de leur valeur*. Cette définition ambiguë du quantum de l'indemnité pouvait, en 1914, évoquer des idées diverse dans l'esprit des juges chargés d'appliquer la loi. C'est que le mot « valeur » employé dans les diverses branches du droit y reçoit plusieurs acceptions et fait naître de nombreuses théories. Les unes s'inspirent de considérations juridiques, sociales ou économiques. D'autres au contraire se sont efforcées de donner satisfaction aux sentiments patriotiques des tribunaux.

Certains économistes considèrent surtout la *valeur*

d'usage en se plaçant au point de vue de l'utilité que représente subjectivement l'objet pour son propriétaire. D'autres songent à la *valeur d'échange* et cherchent à déterminer la valeur par la somme d'argent nécessaire d'après les mercuriales pour acheter l'objet au jour de la réquisition. Cette thèse a été exposée dans un grand nombre d'attendus (1).

Un grand nombre de prestataires repoussent cette évaluation en invoquant la lenteur du règlement : la même somme dont nous nous serions contentés, disent-ils, si on nous avait soldé notre dû immédiatement, nous paraît insuffisante à l'époque du paiement. En effet, nous n'avons pu racheter la chose avant qu'on nous ait payé et nous avons subi une privation de jouissance qui s'étend jusqu'au jour où l'on nous indemnise ; ils réclament donc la valeur marchande au jour du règlement.

Certains adoptent un point de vue voisin du précédent mais qui cependant ne se confond pas avec lui. Ils

1. Attendu... *que c'est le cours du jour qui est le critérium de la valeur...* et peut seul déterminer l'indemnité » (Cour de Nancy, 9 nov. 1916 (*Gaz. du Palais*, 19 nov. 1916).

« Attendu..., que, cette valeur doit s'entendre..., selon les prix courants... tels qu'ils sont établis par les mercuriales... » (Cour d'appel de Bourges, 17 mai 1916 (*Gaz. du Palais*, 23 sept. 1916) :

« Attendu..., que quand il s'agit d'une marchandise réquisitionnée entre les mains d'un commerçant, sa valeur ne peut être que son prix commercial à cette époque... » (Cour d'Appel de Bastia, 26 juin 1916. *Gaz. du Palais*, 24 janvier 1917.)

« Attendu qu'en général les *cours du marché*, lorsqu'ils se déduisent de transactions suffisamment nombreuses et importantes, *sont la mesure la plus exacte...* de la valeur d'une denrée » (Cour d'Appel de Montpellier, 7 juin 1906).

réclament la valeur de remplacement soit au jour du paiement, soit au jour de la réquisition, c'est-à-dire le prix qu'il leur a fallu payer pour se procurer à nouveau l'objet dont ils sont dépossédés. Cette valeur de remplacement n'est pas d'ailleurs nécessairement la valeur déterminée par les mercuriales, car le prestataire peut avoir à se procurer l'objet plus ou moins de facilité que les cours ne l'indiquent : d'autre part les mercuriales établissent le prix auquel la chose aurait été revendue avec bénéfice, tandis que le prestataire peut se contenter de remplacer l'objet sans aucun bénéfice.

Cette théorie de la valeur de remplacement revêt une importance particulière dans tous les cas où le prestataire était *légalement tenu* de remplacer. Ainsi les Compagnies du gaz obligées par leurs contrats à ne pas interrompre la fourniture et à ne pas augmenter les prix sans autorisation ont pu soutenir que le préjudice qu'elles ont subi est bien égal à la somme qu'elles ont dû dépenser pour retrouver leurs combustibles réquisitionnés : il est certain qu'étant donné l'écart énorme, dans le sens de la hausse, entre le prix d'achat de ces marchandises et la somme nécessaire pour les racheter au jour de la réquisition (et plus encore au jour du règlement), cette opinion devait être soutenue fréquemment et avec force.

L'administration militaire a donné du mot « valeur » une interprétation (1) moins favorable aux particuliers.

1. Tribunal civil d'Auxerre, 24 novembre 1916 (Dalloz, 1916. 2. 144) Tribunal, civil de Limoges, 10 mars 1916 (Dalloz, 1916. 2. 181) ; Tribunal civil de Corbeil, 18 mai 1916 (Dalloz, 1916. 2. 153).

Une circulaire du ministre de la Guerre, en date du 26 avril 1915 précise que l'indemnité doit correspondre, non aux prix commercial, mais au prix de revient réel, augmenté d'un juste quote part de frais généraux ; « néanmoins, ajoute la circulaire, si le prestataire fait la preuve que l'indemnité qui lui est offerte est inférieure au prix de revient déterminé en dehors de tout bénéfice, une majoration peut être accordée sur le tarif homologué par le ministre, et dans la limite de ce prix de revient ».

Cette thèse a été formulée dans des termes qui méritent d'être rapportés par le Tribunal civil de Saint-Amand (8 décembre 1915). « Attendu qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877, les prestations requises ne donnent droit qu'à une indemnité ; que par cette expression, il faut entendre la valeur intrinsèque de l'objet réquisitionné avec une légère plus-value pour frais généraux, mais non la valeur de spéculation de cette marchandise ; que l'on conçoit que dans un intérêt supérieur et afin d'assurer la défense nationale, tout bénéfice commercial doit être écarté ». Très nombreux surtout au début de la guerre sont les jugements ou arrêts qui ont adopté cette manière de voir (1).

Quelles autorités ont été appelées à faire le départ entre ces prétentions rivales, et sur quelles bases ont-elles fondé leurs décisions ? Le règlement des réquisi-

1. Tribunal de Falaise, 1^{er} février 1915 ; Tribunal civil de Mamers, 12 juillet 1915, Cour d'Appel de Dijon, 17 juillet 1916 ; Tribunal civil du Mans, 16 juillet 1915 ; Cour d'Appel d'Agen, 31 juillet 1916 (*Jurisprudence publiée par le ministère de la Guerre* 1917, p. 13, 27 et 20).

tions ne s'effectue pas suivant une méthode constante.

1° Dans certains cas, les indemnités sont liquidées sur des bases déterminées par la loi elle-même ou par le décret du 2 août 1877 (logement, cantonnement, chemin de fer).

2° D'autres sont arrêtées *administrativement* par une commission dont les décisions sont en cas de désaccord soumises au Conseil d'Etat siégeant en section du Contentieux (mines).

3° D'autres encore sans être réglées entièrement par la voie administrative, sont néanmoins déterminées par une *commission* dont l'autorité *judiciaire* peut modifier la décision, dans des limites prévues par la loi.

4° Enfin pour toutes les autres réquisitions, l'autorité militaire est tenue de provoquer l'examen de la Commission départementale de dévaluation ou d'une commission spéciale (1) s'il s'agit de dégâts, d'établissements industriels, de réquisitions sur voies navigables). Mais les avis de ces commissions ne sont pris qu'à titre consultatif, et, sauf entente amiable, l'estimation définitive est vraiment opérée par l'autorité *judiciaire*.

1. Au-dessus de ces diverses commissions, le législateur a prévu un organe chargé de donner à ces rouages une impulsion commune. C'est la Commission centrale des réquisitions créée par l'article 44 du décret du 2 août 1877. Sa constitution et son rôle ont été définis par l'instruction ministérielle, du 10 mai 1894 complétée par les décisions du 28 mai 1915 (*B. O.* p. 365 et du 7 juin 1916, *B. O.* p. 411). Elle propose au ministre de la Guerre les prix maxima qui seront offerts par l'Intendance. Elle a également une mission de surveillance; enfin sa section de contentieux étudie les affaires litigieuses, mais elle n'intervient pas directement dans le règlement de l'indemnité.

En résumé, le règlement peut être légal, administratif, tout à la fois administratif et judiciaire, ou purement judiciaire. Ces différents modes ne sont pas de simples divergences de forme, ils influent sur le fond même de l'indemnité et peuvent en faire varier le quantum, les autorités chargées d'appliquer la loi ne se conformant pas à un système identique.

I. — RÈGLEMENT OPÉRÉ D'APRÈS DES TARIFS
LÉGAUX ET OBLIGATOIRES

Le législateur a pris soin de déterminer expressément la base qui servira à fixer le quantum de l'indemnité dans deux espèces différentes (1).

Dans le premier cas (logements et cantonnements), il a lui-même indiqué le montant du prix unitaire dû au prestataire.

Dans le deuxième cas (chemins de fer), il s'est borné à préciser quelle serait la règle à appliquer pour estimer l'indemnité à payer.

1. On peut également considérer comme effectuées sur bases légales les réquisitions des voitures attelées ou non, dont l'article 48 précise qu'elles seront réglées aux prix courants du pays. Le législateur qui a adopté le prix de revient pour les réquisitions de combustibles aux chemins de fer semble s'être référé ici à la valeur commerciale.

Néanmoins nous traiterons de ces réquisitions dans les pages réservées au règlement à la fois administratif et judiciaire :

1° Parce qu'elles ont bien acquis ce caractère ; 2° parce que la législation sur ce point est intimement liée, quant à sa méthode et à son évolution, à celle des chevaux et mulets, bien que la base d'indemnisation diffère.

A. — *Logement et cantonnement*

La définition du logement et du cantonnement est donnée en termes compliqués et obscurs dans l'article 8 de la loi.

On aurait pu dire plus simplement que le logement comporte la fourniture d'un lit tandis que le cantonnement est une installation de fortune dans un local quelconque (1).

Ces prestations donnent droit à une indemnité sauf :

1^o Le logement des troupes de passage chez l'habitant ou leur cantonnement pour une durée maxima de trois nuits dans chaque mois, ladite durée s'appliquant indistinctement au séjour d'un seul corps ou de corps différents chez les mêmes habitants (Disposition abrogée par le décret du 16 août 1914).

2^o Le cantonnement des troupes qui manœuvrent.

3^o Le logement chez l'habitant ou le cantonnement des troupes rassemblées dans les lieux de mobilisation et leurs dépendances pendant la période de mobilisation dont un décret fixe la durée. Cette durée a été limitée à une période de 20 jours à partir du décret de mobilisation.

Dans tous les cas où il y a lieu à indemnité, celle-ci

1. Le bivouac ou couchage des troupes en dehors des locaux, est considéré comme distinct du cantonnement. D'après l'instruction du 17 août 1907 (Vol. 58, p. 41, B.O.) qui s'applique exclusivement aux manœuvres mais qui interprète les règlements antérieurs, le bivouac doit être assimilé à une occupation de terrain.

n'est due qu'autant que le nombre de lits ou places occupés dans le courant d'un même mois excède le triple du nombre de lits ou places portés sur l'extrait de tableaux récapitulatifs des états de ressources. L'excédent seul ouvre droit à indemnité (1).

1^o *Logement*. — Le taux de cette indemnité est de 1 franc par lit d'officier et par nuit ; 0 fr. 20 par lit de sous-officier ou soldat et par nuit ; 0 fr. 05 plus le fumier par place de cheval ou mulet.

2^o *Cantonnement*. — 0 fr. 05 par homme et par nuit. Par cheval ou mulet, le fumier. Dans quel cas un cheval est-il cantonné quand est-il logé ? On a parfois soutenu que l'animal suivait le sort de l'homme ; logé quand le soldat est logé, cantonné quand il est cantonné. A une question écrite M. le ministre de la Guerre a répondu (*Journal officiel* du 17 novembre 1915 puis circulaire du 8 décembre 1916) que le logement des chevaux désigne l'installation dans des écuries, le cantonnement étant l'installation dans des bâtiments ou abris non à usage d'écuries normales.

Il résulte de cette interprétation que (si le cas s'est présenté) on réquisitionne un magasin de commerce de plain-pied avec la rue pour y installer un dépôt de cavalerie, le propriétaire n'a droit à d'autre indemnité que le fumier laissé dans son local, parfois au cœur d'une ville. Si l'on avait organisé chez lui un garage d'auto-

1. Cette disposition s'est trouvée inappliquée pendant la guerre de 1914, les états de ressources n'ayant jamais été dressés. Elle a d'ailleurs été abrogée par le décret du 16 août 1914.

mobiles, un entrepôt d'essence, de paille ou de toute autre matière, il recevrait une indemnité ; par contre dans l'hypothèse présente, il n'a le droit que de demander à l'autorité militaire de le débarrasser du fumier malodorant.

Installation de bureaux. — Le législateur n'avait pas prévu l'installation, dans un établissement public ou dans un local appartenant à des particuliers, de bureaux ou de services militaires régulièrement constitués.

La circulaire du 3 mars 1915 (n° 1329 3/5) décide que dans ce cas, si la durée d'occupation dépasse 3 jours, il sera payé une indemnité de location de 0 fr. 20 par jour pour chaque chambre à feu et pour les autres locaux 0 fr. 01 par jour et par mètre superficiel occupé, tous les frais accessoires étant à la charge de l'Etat. Cette circulaire ne s'applique que dans les cantonnements ou garnisons de l'intérieur. Pour la zone des armées des mesures identiques ont généralement été prises par les généraux commandant les régions.

Force obligatoire du tarif. — Il est évident que le tarif des occupations de bureaux n'est nullement obligatoire pour le prestataire (1). Par contre on a longtemps estimé que le tarif du cantonnement et du loge-

1. Attendu que sans doute l'estimation faite par la Commission départementale d'évaluation et d'autre part les indications données par la circulaire ministérielle du 3 mars 1915 sont... « utiles à connaître pour la solution de la difficulté, mais que « comme le dit avec raison le tribunal, et elles ne lient pas plus « l'une que les autres le juge du fond. » (Cour d'appel de Dijon. *Jurisprudence publiée par le ministère*, 1917, p. 13).

ment prévu sans distinction par la loi devait être appliqué sans distinction (Tribunal de Paix de Carbon-Blanc, Gironde, 24 mars 1915 (*Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 167) et que les indemnités prévues au tarif légal pour le logement de troupes ne peuvent donner lieu à des transactions. Cette manière de voir n'a pas été adoptée par le Tribunal de Paix de Beauvais, 22 février 1916 (*Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1916, p. 101).

Attendu que si le tarif établi par le décret du 2 août 1877 doit être appliqué quand il s'agit d'immeubles réquisitionnés directement du propriétaire, il n'en saurait être ainsi en ce qui concerne ceux réquisitionnés du locataire; attendu en effet que si le loyer représente pour le propriétaire un bénéfice, il constitue au contraire pour le locataire qui en est débiteur une charge dont il est fondé à demander la représentation car conformément au principe établi, si le prestataire ne doit pas faire de bénéfice, il ne doit pas subir de perte... Que cette indemnité doit conformément au principe susvisé, se calculer sur le montant du loyer de la maison dont il est le locataire et proportionnellement à l'importance du local exploité et du local réquisitionné; que tenu du paiement de son loyer envers son propriétaire, F... est donc fondé à réclamer à l'autorité militaire la valeur représentative de ce loyer... attendu encore que partant du même principe, F... doit logiquement être indemnisé de la quotité d'impôts mobiliers et de patente afférente au local dont il a été privé...

Le principe « ni bénéfice ni perte » invoqué ici par le juge ne saurait s'appliquer au forfait prévu par la loi pour le logement.

Néanmoins quelques jours plus tard (Circulaire du 29 février 1916 (*Journal officiel* du 16 mars 1916),

l'Intendance se rangeait à ces raisons. Elle reconnaissait que le législateur n'avait envisagé qu'une occupation de courte durée en cohabitation avec l'habitant et n'avait prévu ni la réquisition de l'usage complet d'une habitation ou d'un domaine non occupé, ni la prolongation de l'occupation chez l'habitant telles que les conditions de la Guerre actuelle l'ont rendu nécessaire.

Lorsque la double condition de la communauté de vie avec l'habitant et de la courte durée de l'occupation (une quinzaine de jours aux maximum) n'est pas réalisé, les raisons mêmes pour lesquelles le tarif de l'article 33 a été établi se trouvent faire défaut.

Elle en conclut que si un bail basé sur la valeur locative des immeubles ou portions d'immeubles requis n'a pu intervenir on recourra à la procédure habituelle tracée par la loi pour les réquisitions qui peuvent être réglées définitivement par l'autorité judiciaire. Il serait désirable qu'une loi sanctionnât ces dispositions.

Nous relevons ici déjà la tendance à renoncer au barème et à faire prédominer l'influence des Commissions et des Tribunaux judiciaires.

Charges accessoires (1). — L'indemnité prévue au tarif légal si elle est suffisante pour la campagne, est extrêmement modique pour les grandes villes. Néanmoins elle n'est pas nette de toute charge.

En effet l'article 16 de la loi du 3 juillet 1877 déclare « qu'en toutes circonstances les troupes auront droit chez l'habitant au feu et à la chandelle ».

1. La paille de couchage est à la charge de l'Etat.

Il est certain toutefois que cette disposition a voulu faire admettre le soldat au foyer et à la lumière de la famille. Elle ne saurait constituer pour le prestataire l'obligation de fournir l'éclairage et le chauffage dans les cantonnements. Mais là ne s'arrêtent pas les charges accessoires dues par le prestataire. L'Intendance a soutenu (circulaire du 3 mars 1915) que le tarif tient compte de toutes les dépenses qu'entraîne le logement ou le cantonnement et que si la loi impose à l'habitant en toutes circonstances le feu et la chandelle, c'est-à-dire le chauffage et l'éclairage, « *a fortiori* doit-on considérer comme étant à sa charge les dépenses minimales et difficiles à évaluer telles que les frais de vidange, la fourniture d'eau, etc... »

L'Intendance comprenant sans doute que le surcroît de charges imposées au prestataire par cet *a fortiori* inattendu pouvait être très lourd a estimé que l'occupation prolongée des maisons d'habitation prend le caractère d'un véritable casernement. S'il est possible la réquisition est remplacée par un bail de location révocable à la volonté de l'Etat. Si le bail n'intervient pas les vidanges et les fournitures d'eau seront faites par le Génie. Dans les établissements publics et les locaux non à usage d'habitation (tels que bâtiments industriels, magasins, hangars, remises, granges, etc.) requis pour le cantonnement des troupes, tous les frais d'éclairage, de chauffage, de fourniture d'eau et d'aménagements divers sont à la charge de l'Etat sans préjudice de l'indemnité de 0 fr. 08 par homme et par nuit.

Mais nous sortons ici du règlement sur bases légales

puisque l'autorité judiciaire peut être appelée à fixer le montant des sommes offertes pour ces charges accessoires.

Cantonnement des G. V. C. dans les gares. — L'Etat doit-il le paiement d'indemnités pour le cantonnement des G. V. C. dans les gares ? On a voulu faire une distinction entre le domaine concédé et le domaine non concédé, l'Etat étant débiteur dans le premier cas et non dans le deuxième. Il semble plus logique d'admettre que la surveillance des voies profitant à la Compagnie dans la mesure où elle concourt à la régularité dans des transports commerciaux, le cantonnement n'ouvre ici aucun droit : cette solution trouverait un précédent dans la nécessité imposée aux communes par l'article 23 du décret du 20 décembre 1899 d'assurer les moyens de couchage de la garde de police chargée de leur sécurité.

B. — *Chemins de fer*

La réquisition des chemins de fer a été prévue pour la première fois par l'article 25 de la loi du 24 juillet 1873. Puis l'organisation de ce service public s'est trouvée remaniée par la loi du 13 mars 1875 (article 22 à 27) modifiée elle-même par la loi du 28 décembre 1880. Enfin la loi du 3 juillet 1877 a complété ces dispositions.

En temps de guerre la suppression des transports commerciaux sur les lignes ferrées situées au delà de la station de transition fixée sur la base d'opérations ne donne lieu à aucune indemnité.

En cas de réquisition totale le prix des transports militaires effectués en deçà de la base d'opérations est payé conformément aux stipulations du cahier des charges ; s'il n'existe aucune stipulation à ce sujet le prix est fixé à la moitié du tarif normal.

La réquisition totale donne également à l'autorité militaire le droit d'utiliser sans indemnité pour les besoins de l'armée les dépendances des gares et de la voie et les fils télégraphiques des Compagnies.

Au delà de la base d'opérations, il n'est dû aux Compagnies pour les transports effectués sur leurs réseaux que la taxe de péage fixée conformément au cahier des charges qui régit chacune d'elle.

L'emploi des machines, voitures et wagons provenant des Compagnies dont la direction militaire des chemins de fer de campagne peut avoir besoin, donne lieu à une indemnité de location réglée conformément à un tarif établi par un décret rendu en Conseil d'Etat.

Le matériel affecté au service de la direction militaire des chemins de fer de campagne est préalablement inventorié. L'estimation portée à l'inventaire sert de base à l'indemnité à allouer en cas de perte, de destruction ou d'avarie (article 61 et suivants du décret du 2 août 1877).

Enfin les réquisitions de combustibles, matières grasses et autres objets nécessaires au service des chemins de fer en campagne doivent être conformément aux dispositions expresses de l'article 30 de la loi du 3 juillet 1877 réglées aux prix de revient, à savoir : le prix d'achat de ces matières, les frais de transport sur voies étrangères à la Compagnie qui les a fournies et

les frais de transport sur le réseau de ladite Compagnie à raison de 3 centimes par tonne et par kilomètre.

« Nous trouvons donc par suite un mode de règlement différent de celui des prestations ordinaires. Il n'est plus ici question de valeur mais bien de prix de revient » (1) et le rapporteur au Sénat justifie comme suite cette différence de traitements avec les particuliers : L'article 54 du cahier des charges de concession a réglé les indemnités à allouer par l'Etat aux chemins de fer en cas de réquisitions : « si le gouvernement avait besoin de diriger les troupes et un matériel militaire ou naval sur l'un des points desservis par le chemin de fer, la Compagnie serait tenue de mettre immédiatement à sa disposition pour la moitié de la taxe du tarif tous ses moyens de transport ». Il en est de même pour les réquisitions de combustible, matières grasses, et autres objets prévus par l'article 30 puisque ledit article porte que la valeur en sera remboursée au prix de revient. L'occupation des gares, bureaux, etc. (article 31) rentre dans la réquisition plus générale prévue par l'article 29 et qui a pour résultat de faire allouer aux Compagnies réquisitionnées la moitié du tarif légal au lieu du quart.

En résumé les droits et devoirs des Compagnies de chemins de fer ont été réglés au moment des concessions, de manière à assurer à l'Etat, en échange des bénéfices que devait produire l'exploitation des lignes, certaines garanties pour l'exécution des services publics. Au

1. Louis Rixens et Louis Marchant, *Réquisitions militaires*. Fournier, 1916.

nombre de ces clauses restrictives figurait le droit de réquisition avec règlement au prix de la moitié des tarifs. La loi sur les réquisitions ne saurait modifier à l'avantage des Compagnies, le contrat passé entre elles et l'Etat en leur assurant en cas de réquisitions la même situation qu'aux particuliers qui n'ont pas comme elles obtenu de l'Etat une situation privilégiée.

Les réquisitions de combustibles aux Compagnies de chemins de fer présentent donc cette double particularité d'être l'objet d'un règlement au prix de revient et de ne laisser aux Tribunaux que le pouvoir de calculer ce prix de revient.

L'indemnité en matière de réquisitions de chemins de fer, quoique fixée par le Tribunal, est en réalité une indemnité légale puisque la loi a déterminé les prix qui doivent être payés et les bases de l'évaluation d'une manière si précise que les Tribunaux ne conservent sur ce point aucun pouvoir d'appréciation.

En posant les règles qui doivent servir à évaluer l'indemnité, la loi a tenu compte du caractère privilégié des concessions et elle s'est cru en droit d'exiger des Compagnies des sacrifices qui ne pouvaient être imposés aux particuliers ; il n'y a donc pas lieu de retenir ces dispositions légales exceptionnelles comme des arguments dans la question de savoir comment seront traitées les autres indemnités ou du moins on ne saurait les rappeler que pour s'en servir à titre d'argument *a contrario* ; c'est ainsi qu'en a usé la Cour de Montpellier, 7 juin 1916 (*Jurisprudence publiée par le ministère de la Guerre*, 1917, p. 9).

II. — RÈGLEMENT EXCLUSIVEMENT ADMINISTRATIF

Le règlement exclusivement administratif, n'a été organisé par la loi que pour les réquisitions relatives aux mines de combustibles : ressources en combustibles extraits ou à extraire, en coke et agglomérés fabriqués ou à fabriquer nécessaires pour le service des armées ou de la flotte (article 57 de la loi du 3 juillet 1877).

Les indemnités (1) sont évaluées par une commission spéciale nommée par le ministre de la Guerre ou par délégation du général commandant la région. Il en existe une par arrondissement minéralogique (2). Elle donne son avis sur chaque prestation au fonctionnaire de l'Intendance chargé par le ministre de fixer l'indemnité.

Si l'intéressé n'accepte pas la somme qui lui est offerte, la décision appartient au Conseil d'Etat statuant au Contentieux.

Pourquoi cette juridiction ? Parce que le contrat de concession étant un acte administratif, la compétence

1. L'effet d'un ordre de réquisition peut cesser sans indemnité en ce qui concerne les quantités non encore extraites ou fabriquées quarante-huit heures après notification signifiée à l'exploitant (article 57 de la loi).

2. Celle-ci se compose de l'ingénieur en chef ou d'un ingénieur ordinaire, d'un fonctionnaire de l'Intendance, d'un exploitant, d'un négociant ou courtiers en charbons et d'un industriel consommateur important de charbons ; ces trois derniers membres sont désignés par le préfet. L'autorité militaire désigne le président et le secrétaire qui peuvent être choisis parmi les membres militaires ou parmi les membres civils.

administrative s'impose pour trancher les difficultés qui peuvent naître de cet acte.

En outre il semble que l'Etat, ayant donné aux concessionnaires une situation privilégiée en leur octroyant un droit qu'il pouvait leur dénier, se sent moins étroitement obligé en ce qui concerne les garanties accordées en cas de réquisitions.

III. — RÈGLEMENT A LA FOIS ADMINISTRATIF ET JUDICIAIRE.

Si nous exceptons les cantonnements de longue durée et les charges accessoires qui en résultent, les réquisitions que nous avons étudiées nous ont montré assez limitées les interprétations du mot « valeur », soit que la loi ait elle-même arrêté les bases du règlement, soit que l'administration ait des pouvoirs suffisants pour faire triompher son estimation.

Dans les différents cas que nous allons examiner maintenant, le pouvoir judiciaire peut intervenir, et devant lui s'affirment les prétentions des prestataires.

Certaines réquisitions sont l'objet d'un règlement à la fois administratif et judiciaire, ce sont celles :

1^o Des chevaux et mulets ;

2^o Des voitures attelées ou non et des véhicules automobiles.

1^o *Chevaux et mulets* : a) *Mode de règlement prévu par la loi de 1877.* — Le principe qui domine le règlement des réquisitions de chevaux et mulets est qu'un

barème est établi dès le temps de paix par des commissions (1) qui seront chargées de l'appliquer si la mobilisation survient. Théoriquement au moins le barème ne peut être attaqué devant les Tribunaux judiciaires.

Les animaux propres à l'un des services de l'armée sont classés suivant les *catégories* établies au budget pour les achats annuels de la remonte ; les chevaux d'officiers forment dans chaque catégorie des chevaux de selles une classe à part (art. 39 de la loi de 1877).

Les prix des animaux sont déterminés à l'avance et d'une *manière absolue* d'après leur catégorie et leur âge. Toutefois on aurait pu reprocher à ce système de manquer de souplesse. Aussi la loi a-t-elle complété le barème en créant dans chaque catégorie trois séries : la première série, prise comme base, comprend les animaux au-dessous de dix ans ; ils sont payés aux chiffres portés au budget de l'année (art. 49) « sans aucune majoration ni déduction » (2). La deuxième série (chevaux de 10, 11 et 12 ans) subit de plein droit une diminution d'un quart par rapport aux prix correspondants de la première. La troisième (chevaux de 13 ans et au-

1. Le ministre de la Guerre détermine la composition de ces commissions, dont les membres sont nommés par les commandants de région.

Les préfets désignent chaque année dans les localités où pourrait s'opérer la réquisition, le nombre de membres civils nécessaire pour compléter les commissions.

2. Les mots « sans majoration » n'ont jamais été exacts puisque le même art. prévoyait déjà en 1877 que les commissions pourraient élever ces prix. Depuis la loi du 26 décembre 1914, les termes « sans majoration ni déduction », ne correspondent plus en aucune façon à la réalité.

dessus) est d'un prix inférieur des $\frac{3}{5}$ à celui de la première.

Il était impossible d'opérer d'autres déductions que celles prévues par la loi; le texte n'ayant établi ces dépréciations qu'en raison de l'âge, on ne pouvait donc retenir un défaut de l'animal pour le changer de séries.

Mais au contraire les augmentations étaient laissées à la discrétion des commissions qui pouvaient toujours, pour quelque motif que ce fût, élever d'un quart le prix des chevaux de toutes les séries et de toutes les catégories en raison d'une qualité exceptionnelle de l'animal (constatée unanimement par tous les membres de la commission et par le vétérinaire). Le pouvoir des commissions était donc plus grand pour les augmentations, qui étaient abandonnées à leur appréciation, que pour les déductions, qui leur étaient imposées par la loi elle-même; par suite les prestataires bénéficiaient d'un système dans lequel les augmentations étaient libres, alors que les déductions étaient légalement réglementées.

Ce régime, nous le verrons, a été modifié par le décret du 29 septembre 1914 et par la loi du 26 décembre 1914 qui ont permis des diminutions d'un quart sur le prix de toutes les séries et de toutes les catégories.

En résumé, le principe primitif consistait en l'établissement d'un barème et son application par les seules commissions. C'était encore en partant de cette donnée que la loi du 27 mars 1906 incorporait à la loi du 3 juillet 1877 un article 31 *bis* ainsi conçu :

Les commissions mixtes statuent définitivement sur les réclamations ou excuses qui peuvent être présentées par les propriétaires de chevaux, mulets et voitures... Réciproquement aucun recours n'est ouvert à l'administration contre leur décision.

Donc il s'agissait d'un règlement par commissions, mais somme toute, d'un règlement purement administratif. Mais si des erreurs évidentes sont commises par les commissions dans l'application des tarifs légaux, qui aura le pouvoir de rectifier leurs décisions ? En principe, elles seules pourraient les réparer. En fait, leur existence prend fin avec les opérations de réquisition dont elles sont chargées. Aussi l'administration militaire a-t-elle, par une circulaire du 30 août 1914 (complétée par la circulaire 8301 2/2 du 31 décembre 1914) attribué à l'Intendance la latitude de rectifier les prix alloués par les commissions lorsque, par erreur, ils n'ont pas été appliqués conformément au barème en vigueur.

Désireuse de faire admettre cette solution, elle a, dans une circulaire interprétative n° 33/8748 du 15 août 1915, abandonné expressément le principe de l'irrecevabilité des demandes émanant des particuliers et tendant à une révision des indemnités attribuées.

Elle limite cette irrecevabilité aux réclamations formulées à l'occasion du classement en catégorie et série de chevaux et voitures.

Mais en ce qui concerne les évaluations de ces prestations : il ne paraît pas douteux que les décisions des commissions soient susceptibles de révision. Celle-ci peut être

faite soit par l'autorité militaire, soit par le juge lui-même, lorsqu'il est saisi par le prestataire. Il n'y a qu'un seul cas où l'irrecevabilité est de droit : c'est lorsqu'ils s'agit d'animaux requis dont le prix est évalué par la Commission de réquisition et que le prestataire a accepté le mandat de Trésorerie (Décret du 29 septembre et loi du 26 décembre 1914).

Dans tous les autres cas l'action est recevable mais le juge est lié par le tarif réglementaire (Arrêté du 18 avril 1913) dont il a seulement le droit de relever *les erreurs* d'application.

Ainsi donc, par cette circulaire l'autorité militaire reconnaissait aux tribunaux judiciaires le pouvoir d'examiner le travail des Commissions afin d'établir si des erreurs s'étaient produites. Mais ceux-ci, tout en reconnaissant que la loi ne leur confie en cette matière que des pouvoirs restreints, ont néanmoins conclu que, appelés à contrôler les décisions des commissions, ils avaient au moins les mêmes droits d'appréciation qu'elles et notamment quant à l'attribution de la majoration du quart. La circulaire précitée du 15 août 1915 s'efforçait de leur dénier cette faculté en déclarant que le juge ne peut accorder de majoration, parce que ce droit est réservé aux Commissions mixtes qui ne peuvent elles-mêmes en user *qu'à la condition nécessaire* que tous les membres de ces Commissions, y compris le vétérinaire, émettent un avis unanime.

Mais les tribunaux n'ont pas admis cette réserve.

Attendu qu'il n'apparaît pas que la juridiction civile puisse avoir, pour fixer la valeur de l'animal réquisitionné, la complète liberté d'appréciation qui lui appartiendrait en toute autre matière; attendu qu'en vertu des règles établies par la

législation spéciale concernant les réquisitions, les prix des animaux requis sont déterminés à l'avance et fixés d'une manière absolue d'après la catégorie et l'âge par la loi de finances de chaque année et que si des dispositions législatives (1) autorisent les Commissions à fixer un chiffre supérieur ou inférieur au prix budgétaire, c'est à la condition de ne pas dépasser le quart de ce prix en plus ou en moins ;

Attendu que cette restriction dans les chiffres doit être considérée comme s'imposant également au tribunal étant donné la volonté nettement exprimée par le législateur de maintenir dans les limites qu'il détermine d'une manière absolue les prix des animaux réquisitionnés.

Mais attendu que cette réserve faite il serait inadmissible que les pouvoirs du Tribunal fussent inférieurs à ceux de la Commission qu'il est chargé de contrôler ; qu'il importe peu que l'unanimité des membres de la Commission soit exigée pour qu'une augmentation du prix budgétaire puisse être admise dans la limite du quart du maximum (Tribunal civil Amiens, 28 janvier 1916 (*Gazette du Palais*, 29 mars 1916).

De la sorte les Commissions perdaient le droit d'attribuer en dernier ressort la majoration du quart sur le prix prévu au barème. Bientôt c'était le barème de 1913 appliqué en 1914 dont la légalité allait être contestée.

En effet l'article 49 de la loi de 1877-1906 dispose que les prix sont fixés aux chiffres portés au budget de l'année, c'est-à-dire déterminés annuellement pour les achats de la remonte (art. 19). Il semble donc que le relèvement des prix de la remonte consacré par la loi budgétaire de 1914 aurait dû avoir pour conséquence

1. Voir ci-dessous le décret du 29 septembre 1914, ratifié par la loi du 17 mars 1915.

inéluctable le relèvement des prix des chevaux de réquisition ; par suite le tarif de 1913 pouvait paraître périmé, inopérant, n'ayant plus force obligatoire en 1914 ni en 1915.

Cette thèse de l'illégalité du tarif de 1913 est précisément celle invoquée par un prestataire récalcitrant, qui ayant refusé les prix alloués par une Commission mixte au début de la mobilisation a intenté contre l'Intendance un procès non encore solutionné et dont l'extrême gravité ne saurait être méconnue (Aff. Briard).

Conformément à ces vues, le décret du 29 septembre 1914 ratifié par la loi du 17 mars 1915 a décidé que les prix du tarif de 1913 n'étaient plus obligatoires. Il a autorisé les Commissions de réquisitions à évaluer les animaux d'après leur valeur réelle, sans dépasser toutefois le maximum fixé par ledit article 49 ; (1) elles peuvent donc dans la limite du quart du prix budgétaire maintenir leurs estimations au-dessous du barème. Mais en retour, le législateur a formellement reconnu aux prestataires la faculté de refuser les prix offerts et de porter le différend devant les Tribunaux (La réclamation doit être faite séance tenante).

Nous voyons nettement ici évoluer la législation. Fondée sur le principe d'un barème appliqué administrativement, elle aboutit à la négation du barème et à un règlement effectué presque entièrement par justice (2). En même temps se développe et tend à gagner

1. Majoration ou réduction du quart du prix budgétaire.

2. Il s'est même trouvé en fait certains cas où le règlement a dû se faire comme pour les réquisitions réglées définitive-

du terrain l'idée d'une indemnité variable avec les espèces et les circonstances,

2° *Voitures attelées ou non et véhicules automobiles :*

a) *Voitures attelées ou non.* — Dès le temps de paix, les

ment par l'autorité judiciaire : un certain nombre de chevaux ont été requis par des officiers opérant isolément (sur ordre et reçu de réquisition en dehors de toute Commission régulière). Il ne semble pas que ce procédé puisse être légalement employé ; en effet, puisque le législateur a prévu un mode spécial de réquisition, il ne devait pas y avoir lieu d'en appliquer un autre, c'est ce qui a été jugé par la décision suivante :

« Attendu que la réquisition des chevaux, mulets et voitures « donne lieu à l'observation de règles spéciales absolument « différentes des règles à suivre pour la réquisition de denrées, « marchandises et services.

« Attendu en effet que la réquisition de chevaux, mulets et « voitures fait l'objet d'un titre spécial tant de la loi de 1877 « que du décret du 2 août 1877. Que pour ce qui est de la fixation des prix des chevaux, le Sous-Intendant ne peut pas « plus qu'une autre personne fixer le prix de chevaux, dont « l'autorité militaire s'est illégalement emparée. Attendu que « l'examen de ces textes démontre que les Commissions instituées par l'art 30 du décret sus-visé ont seules qualités pour « procéder à la réquisition des voitures, chevaux, juments, « mulets et mules, les classer, en fixer le prix et qu'elles statuent définitivement et sans recours possibles sur toutes « les réquisitions de chevaux. Attendu qu'il n'appartient donc « à aucune autre autorité ou personne de se substituer à la « Commission mixte pour réquisitionner des chevaux ni en « déterminer le prix. (Tribunal de paix de Domart-en-Ponthieu, Somme, 8 juin 1916 (*Bulletin spécial des décisions des juges de paix*, 1915, p. 177). Mais dans les cas où n'a pas été invoquée l'illégalité des réquisitions de chevaux opérées par des officiers isolés, on ne saurait contester que le barème établi en vue de la procédure spéciale des réquisitions de chevaux ne peut avoir qu'une valeur indicative. Il convient en effet d'observer que l'article 49 de la loi de 1877 (modifiée par la loi du 27 mars 1906) qui prévoit l'application de ce tarif légal, ne vise que les réquisitions de chevaux opérées par les Commissions mixtes. Pourtant, à la vérité, il est difficile d'expliquer logiquement pourquoi le prix des animaux requis serait fixé différemment suivant le mode de réquisition employé.

voitures et les harnais recensés sont présentés aux Commissions mixtes établies en vue de la réquisition des chevaux. A la mobilisation, les prix des voitures et harnais sont fixés « d'après les prix courants du pays » (Art. 48 de la loi de 1877). L'article 51 *bis*, consacrant l'irrecevabilité des réclamations émanant de particuliers ou de l'administration militaire a donné lieu aux mêmes difficultés que pour les réquisitions de chevaux. La circulaire précitée du 15 août 1913 a ici encore interprété cette irrecevabilité comme s'appliquant au classement mais non aux évaluations.

Toutefois elle ajoute qu'en ce qui concerne les voitures ou harnais :

« Il n'y a pas de tarif obligatoire pour le juge, qui peut examiner alors la question de fait et apprécier si, d'après les justifications qui lui sont présentées par les propriétaires intéressés, les sommes accordées par la Commission de réquisition correspondent à l'indemnité représentative de la valeur des prestations fournies.

D'où la nécessité pour l'administration de la guerre, si elle veut éviter des procès désavantageux, d'examiner les justifications que les propriétaires intéressés pourraient présenter en vue d'établir les erreurs d'évaluation commises par la Commission de réquisition. Le redressement de ces erreurs doit d'ailleurs être prononcé par décision du ministre, à qui les affaires de l'espèce sont soumises à cet effet. »

Il est évident que si le prestataire refuse les offres qui lui sont faites après « redressement des erreurs » il peut saisir les Tribunaux judiciaires qui apprécieront en dernier ressort.

Le règlement a donc tendance à échapper à l'Administration et à être soumis aux décisions judiciaires.

b) *Véhicules automobiles*. — Les réquisitions de véhicules automobiles devaient être réglées d'après un mode presque analogue à celui des réquisitions de chevaux. L'application du principe admis a soulevé des difficultés plus graves encore que dans le cas précédent, à cause de la complexité, de l'obscurité des textes en vigueur.

La réquisition des automobiles avait été prévue pour la première fois par l'instruction provisoire du 12 mars 1909. Peu après elle était l'objet de la loi du 22 juillet 1909 dont les conditions d'application étaient ensuite déterminées par le décret du 7 octobre 1910, le barème du 18 juillet 1913 et surtout l'instruction contentieuse du 24 mars 1914.

On conçoit qu'en présence de ces textes multiples et contradictoires, et d'une réglementation aussi touffue, les commissions de réquisition aient pu se méprendre sur les méthodes qu'elles devaient suivre ; les erreurs qu'elles ont commises sont d'autant plus explicables que les instructions et circulaires qui leur étaient adressées n'étaient pas de nature à les tirer d'embarras ; la circulaire du 15 août 1914 prescrivait l'application de l'instruction du 24 mars 1914, la circulaire du 21 août 1914 déclarait au contraire cette instruction non encore en vigueur et s'en référait formellement à l'instruction du 12 mars 1909, enfin la circulaire sur la comptabilité publique du 24 août 1914 prévoyait un troisième mode de règlement.

Afin de mettre un peu d'ordre dans ce chaos, il con-

vient de rappeler que jusqu'au décret du 6 décembre 1914, deux points semblaient acquis :

1° La loi de 1909 (complétée par la circulaire du 21 mars 1914, en tant que celle-ci n'était pas incompatible avec elle) régissait seule le règlement de ces réquisitions ;

2° Le principe admis consistait en l'établissement d'un barème (en l'espèce, celui du 18 juillet 1913) et son application par des commissions mixtes (1).

Le prix des voitures automobiles était fixée, à l'avance, d'une *manière absolue* d'après leur catégorie et leur ancienneté de fabrication (art. 12).

A cet effet dans chaque catégorie, les voitures étaient réparties en trois séries :

La 1^{re} comprenant les voitures ayant moins de deux ans de fabrication ;

La 2^e les voitures ayant deux, trois et quatre ans ;

La 3^e les voitures de cinq ans ou plus de cinq ans.

Les prix attribués dans chaque catégorie aux voitures de 1^{re} série étaient fixés aux chiffres portés au budget de l'année « sans aucune majoration ni déduction » ou à défaut aux chiffres arrêtés par le ministre (2).

1. Les commissions sont composées de : Un officier, président, un membre civil compétent désigné par le préfet, un représentant du service des Mines. Ces 3 membres ont voix délibérative (art. 3 de la loi du 22 juillet 1909).

2. « Attendu que le tribunal n'a pas en cette matière à fixer « l'indemnité d'après la valeur réelle de la voiture ; que le prix « des voitures automobiles réquisitionnées est en effet fixé « d'une manière absolue par la loi du 22 juillet 1909 d'après « leur catégorie et leur ancienneté de fabrication ; que la com- « mission, après avoir constaté la catégorie de la voiture et

La 2^e série subissait une dépréciation de 1/3, la 3^e, des 2/3.

D'autre part la commission de réquisition pouvait avec l'avis unanime de ses membres allouer exceptionnellement un prix supérieur au prix budgétaire, pour les voitures qui avaient une valeur notablement supérieure à ce prix. La commission statuait également sur le prix des accessoires, objets de rechange et d'approvisionnement dont la voiture devait être pourvue.

Sous l'empire de la loi du 22 juillet 1909, la commission ne pouvait qu'augmenter, et non diminuer les chiffres portés au barème :

Attendu que le dit article de loi (art. 12) ne donne point à la commission le droit de réduire le prix budgétaire, même pour les voitures qui lui paraîtraient avoir une valeur notablement inférieure (Cour de Dijon, 1^{re} Chambre, 20 décembre 1913, *Gaz. du Palais*, 29 mars 1916).

L'augmentation ne pouvait excéder le 1/4 du prix budgétaire ; en outre la décision de la Commission était définitive et sans recours (voir tribunal civil de Mâcon, 23 juillet 1916. Jurisprudence publiée par le ministère 1917).

Les défauts de ce système sont parfaitement indiqués dans l'arrêt précité de la Cour de Dijon.

« ses divers organes ou éléments, ne peut appliquer que strictement et sans modification les chiffres insérés dans le budget ou à son défaut dans un arrêté ministériel ; que la valeur de la voiture n'entre en ligne de compte que lorsqu'il s'agit de décider si le prix budgétaire subira une réduction ou une majoration. » (Tribunal civil de la Seine, 1^{re} chambre, 30 mai 1916.

Considérant que l'expérience qui a été faite de ces dispositions légales, pendant les premiers mois de la mobilisation, a révélé que, pour un certain nombre de voitures automobiles réquisitionnées, le prix budgétaire payé était manifestement supérieur à la valeur réelle de ces voitures ; et cet inconvénient, déjà assez grave paraissant devoir s'aggraver encore à l'avenir par le fait que, les meilleures voitures ayant été réquisitionnées dès le début, il y avait lieu de penser que les voitures restantes, que les nécessités de la guerre obligeraient à réquisitionner par la suite, seraient de moindre qualité, et pour la plupart de valeur très inférieure au prix budgétaire dont elles devraient bénéficier sans réduction possible.

Pour ménager les deniers publics, la loi de finances du 26 décembre 1914 dans ses articles 16 et 17 a conféré aux commissions le droit de réduire le prix budgétaire jusqu'à concurrence du quart et elle a accordé un recours devant la juridiction civile contre l'évaluation de la Commission, ce qui doit s'entendre des majorations comme des réductions de prix (1). Mais le droit d'appréciation des Tribunaux appelés à contrôler les évaluations des commissions est enfermé dans les limites mêmes où les commissions ont pu majorer ou réduire le prix budgétaire, c'est-à-dire dans les limites du quart de ce prix.

C'est à tort, semble-t-il, que le Tribunal civil de Saint-

1. La loi du 26 décembre 1914 ne s'applique qu'aux réquisitions postérieures à sa promulgation ; elle ne saurait avoir d'effet rétroactif (Arrêt précité de la Cour de Dijon. Dans le même sens : Cour de Montpellier, 24 juillet 1916 et Tribunal civil de Châlons-sur-Marne, 22 juillet 1916. *Jurisprudence publiée par le ministère*, 1917).

Pol ne se considère pas comme lié par les tarifs ministériels et par la marge du quart.

Attendu, dit ce tribunal, que l'article 17 de la loi du 26 décembre 1914 dispose qu'en ce qui concerne les évaluations faites par des commissions mixtes les propriétaires intéressés peuvent se pourvoir devant la juridiction civile après que l'autorité militaire a complètement ratifié la décision de la Commission et en suivant la procédure prévue par l'article 26 de la loi du 3 juillet 1877 ; qu'il en résulte que les tribunaux ont un pouvoir souverain d'appréciation pour déterminer équitablement conformément au droit commun et à l'article 2 de la loi l'indemnité due au propriétaire d'une automobile réquisitionnée, eu égard à la qualité et à la valeur intrinsèque de cette voiture, que pour le faire, ils ne sont liés ni par les avis des commissions d'évaluations ni les tarifs ministériels (2 décembre 1915, *Gaz. du Palais*, 30 juin 1916).

Il faut au contraire considérer qu'ici le tarif ministériel à force obligatoire :

Attendu que la loi de 1909 a laissé au ministre de la Guerre tout pouvoir pour fixer le barème (Tribunal civil de la Seine, 1^{re} Chambre, 30 mars 1916).

Etant donné l'existence d'un barème régulier, quels seront les pouvoirs des commissions en vue de son application ? d'après la loi du 22 juillet 1909 les commissions avaient *le droit* d'accorder la majoration du quart. Depuis le 26 décembre 1914, majorations et déductions sont devenues *obligatoires* dès qu'elles sont équitables.

Attendu qu'aux termes de l'article 16 de la loi du 26 décembre 1914, la Commission mixte ne jouit plus d'une simple

faculté qui lui était laissée mais se voit imposer une véritable obligation, ce qui ressort du terme « devra » qui a remplacé le mot « pourra » ; attendu que ce texte contient en outre une nouvelle règle formulée pour la première fois puisqu'il décide que la Commission mixte *devra* fixer non seulement un prix supérieur mais aussi un prix inférieur au prix budgétaire toutes les fois que les voitures auront, de l'avis unanime des membres de la Commission, une valeur notablement supérieure ou inférieure à ce prix (Tribunal civil de Pontoise, 29 juillet 1915).

Il en résulte que les tribunaux peuvent être appelés à statuer plus fréquemment sur l'opportunité des majorations ou réductions opérées. Enfin la Commission s'est vu contester en justice son pouvoir de fixer des prix des accessoires, objets de rechange et même son mode de calcul du nombre des places (éléments pris en considération par le barème) (1).

1. Les accessoires indispensables à la marche ne peuvent pas être la base d'une indemnité indépendante de celle qui est attribuée pour la voiture.

« Attendu qu'une voiture réquisitionnée est prise avec ses
« installations indispensables, c'est-à-dire l'installation d'éclairage et le coffre à outils, ainsi qu'avec leurs autres accessoires incorporés au châssis ou à la carrosserie ; que si ces
« installations sont de nature à augmenter le luxe et le confort de la voiture le prestataire en est indemnisé par l'allocation de tout ou partie de la majoration prévue qui peut
« s'élever au quart de la valeur du châssis et de la carrosserie fixée par décret ; qu'il s'en suit que Bare ne peut demander
« le remboursement du prix des installations dont il s'agit mais
« qu'il peut seulement s'en prévaloir pour réclamer une augmentation de la majoration sur le prix fixé pour la voiture » (Tribunal civil de Saint-Omer, 2 février 1917).

Dans le même sens :

« Attendu, en ce qui concerne les accessoires, qu'étant indispensables à la mise en marche et à l'usage de la voiture, ils
« ne doivent pas être comptés en supplément » (Tribunal civil

Les tribunaux ont donc acquis sur les commissions un très grand pouvoir de contrôle. Il leur appartient toutefois d'en user avec modération, en ne perdant pas de vue que les commissions offrent de sérieuses garanties de compétence et de désintéressement.

Attendu que la Commission mixte qui a appliqué la réduction était composée d'un officier et de deux ingénieurs civils dont l'un représentait le Service des Mines et dont l'autre avait été désigné par le Préfet de la Seine ; que l'appréciation donnée par ces trois hommes si particulièrement compétents doit être prise en très sérieuse considération, d'autant plus qu'aux termes des dispositions de la loi du 26 décembre 1914 il a fallu, pour que la réduction fût appliquée, que l'avis des membres de la Commission fût unanime ; qu'en présence d'une décision ainsi rendue par des hommes compétents, le tribunal, quoique la nouvelle loi ait ouvert devant lui un recours sans limite, ne peut user de son pouvoir qu'avec une extrême réserve, et ne doit réformer les décisions de la Commission que lorsqu'elles apparaissent comme manifestement erronées ; que tel n'est point le cas dans l'espèce (Tribunal civil de la Seine, 1^{er} Chambre, 30 mars 1916).

Quoi qu'il en soit, nous avons assisté pour le règlement des réquisitions d'automobiles, à la même évolution qui caractérisait la législation sur les réquisitions de chevaux (1).

de Châlons-sur-Marne, 22 juillet 1916. Jurisprudence publiée par le ministère de la Guerre, 1917).

1. De même que pour les chevaux et voitures, des réquisitions de véhicules-automobiles ont été opérées par des officiers isolés, en dehors de toute commission mixte. La légalité de ce procédé est extrêmement douteuse. Son emploi a été assez fréquent pour nécessiter une intervention réglementaire (circulaire du 7 décembre 1914 et instruction du 21 décembre 1914) qui prévoit le recours aux tribunaux judiciaires.

Il est vrai que le barème a conservé pour celles-là son autorité, sa force impérative. Mais son application tend à échapper aux commissions jadis souveraines en cette matière.

Le règlement « à la fois administratif et judiciaire » semble s'acheminer vers un règlement dont le dernier mot sera prononcé par la seule autorité judiciaire.

IV. — RÈGLEMENT ARRÊTÉ DÉFINITIVEMENT PAR L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

Il nous reste à examiner toute une catégorie de réquisitions où le rôle des tribunaux peut être considéré comme prépondérant, car c'est à eux qu'il appartiendra en dernière analyse de fixer le montant de l'indemnité.

Sans doute, l'intervention administrative se manifeste encore dans la phase préparatoire qui aboutit à la notification des offres aux intéressés ; (ceci n'est pas sans importance, de nombreux prestataires acceptant les sommes allouées soit qu'ils les trouvent suffisantes, soit qu'ils reculent devant l'ouverture d'une instance). Mais en cas de refus, c'est l'autorité judiciaire qui tranchera le litige.

Les réquisitions soumises à ce mode de règlement sont très nombreuses. Ce sont :

- 1° Les réquisitions de marchandises et denrées d'usage courant fournies par les municipalités ;
- 2° Les réquisitions en cours de transport, en entrepôts de douane et dans les magasins généraux ;

3° Les réquisitions maritimes ;

4° Les réquisitions d'établissements industriels ;

5° Les réquisitions sur voies navigables.

Les points communs à ces diverses réquisitions consistent :

A) dans l'examen des affaires par une commission, soit la Commission départementale d'évaluation pour les deux premières catégories, soit des commissions spéciales pour les trois autres. Leur avis est obligatoire, mais il est pris à titre, purement consultatif, et ne lie ni prestataires ni tribunaux (1).

B) Dans la compétence des tribunaux judiciaires en cas de désaccord entre le prestataire et l'administration.

Mais, elles présentent entre elles des différences assez considérables pour qu'il soit nécessaire de dire quelques mots sur chacune de ces cinq catégories : en effet, les commissions et leurs bases de calcul ne sont pas semblables et il en peut résulter de profondes répercussions sur l'évaluation de l'indemnité.

« 1. Attendu que le tribunal n'est en aucune façon lié par
« l'avis soit de la Commission départementale d'évaluation
« soit de la Commission centrale des réquisitions, les tarifs
« adopté par l'une ou par l'autre n'ayant d'autre valeur que
« celle d'une simple indication qui permet à l'administration
« d'asseoir son offre, mais cesse d'être obligatoire pour les tri-
« bunaux lorsque l'élévation des prix les rendra insuffisants et
« que les prestataires refuseront d'accepter l'indemnité à la-
« quelle ils auront servi de base ». (Tribunal civil de Toulouse,
30 mars 1915 (*le Droit*, 25 août 1915). Dans le même sens :
Tribunal de Paix de Neufchatel-en-Bray, 5 décembre 1914,
Bulletin spécial des décisions des juges de paix, 1915, p. 8 ; Tri-
bunal civil de Chalons-sur-Saône, 19 mars 1915 (*le Droit*,
18 juin 1915) ; Tribunal civil de Bourg (Ain), 28 février 1916
(*la Loi*, 20 août 1916, etc.).

1° *Marchandises et denrées d'usage courant
fournies par les municipalités*

L'originalité du règlement en cette matière est que ces réquisitions ont un caractère nettement communal. Aussi le législateur a-t-il exigé l'avis du maire sur les quantités et prix facturés par les prestataires. La Commission doit en prendre connaissance.

L'avis de la Commission (1) doit se fonder sur les tarifs ministériels ; mais ceux-ci ne sont pas opposables aux prestataires devant les tribunaux.

Attendu que pour régler les difficultés la loi de 1877 a institué des commissions qui sont chargées d'établir des tarifs (art. 48), mais que les tarifs établis par les commissions, arrêtés par M. le ministre de la Guerre, auront un caractère de fixité qui ne répondra évidemment pas à toutes les nécessités. Ils ne sauraient dans tous les cas avoir d'autre valeur qu'une simple indication, et ne sauraient être obligatoires pour les tribunaux lorsque l'élévation des prix les rendra insuffisants et que les prestataires refuseront d'accepter (Tribunal de paix de Sisteron, Basses-Alpes, 20 février 1915. *Bulletin spécial des Décisions des Juges de paix*, 1915, p. 69).

Si la réquisition est temporaire (location forcée, fréquente pour les transports de troupes), l'Intendance tient compte du genre de voitures requises, ou du

1. Les commissions départementales d'évaluation sont constituées dès le temps de paix. Elles comprennent trois membres civils et deux militaires. Le président, le secrétaire et les membres militaires sont nommés par les gouverneurs militaires et les généraux commandants de corps d'armée. Les préfets désignent à la nomination de ces officiers généraux les membres civils qui seront pris autant que possible dans le sein du comité départemental du ravitaillement.

nombre de cylindres pour les automobiles, de la distance, de la durée, des conducteurs accompagnant le véhicule, des fournitures en vivre ou en essence au cours du voyage etc... Une indemnité supplémentaire peut être accordée pour avaries ou dégradations.

2^o Réquisitions en cours de transport, en entrepôts de douane et dans les magasins généraux — titre 13

Les réquisitions de cette catégorie sont évaluées comme les précédentes, mais deux sortes de difficultés apparaissent pour leur règlement :

A) Celle des manquants.

B) Celle des charges accessoires supportées à l'occasion de la marchandise.

A. *Les manquants.* — Il y a fréquemment désaccord entre administration et prestataires sur les quantités requises. En effet le détenteur se fonde sur les poids ou nombres figurant au contrat de dépôt ou de transport, et le requérant, sur les quantités qu'il constate lors de la prise de possession des marchandises. Ces deux chiffres peuvent accuser des différences assez considérables résultant de vols, ou simplement de conditions climatiques (par exemple humidité pour le sel ou le sucre ; dessiccation pour le café, etc...)

Les manquants seront-ils laissés à la charge du propriétaire, du détenteur, ou de l'Etat ? il semble difficile de résoudre ce problème autrement que par des solutions d'espèces, une enquête pouvant seule déterminer les responsabilités en jeu.

B. *Charges accessoires* — Les marchandises réquisi-

tionnées conformément au titre XIII peuvent être grevées de charges accessoires provenant : a) de droits de douane et d'octroi ; b) de frais de transport et de magasinage ; c) d'avances sur warrants.

a) L'article 139 du décret du 2 août 1877 (modifié le 2 août 1914) se borne à déclarer que :

Les indemnités sont basées, en ce qui concerne les marchandises placées sous le régime de l'entrepôt réel ou fictif, sur les prix des marchandises en entrepôt, déduction faite des droits.

Les droits de douane et d'octroi sont payés par l'officier comptable du service requérant (arrêté interministériel du 26 août 1914) ; si ces taxes ont déjà été acquittées par le prestataire, leur montant sera compris dans la somme allouée à titre d'indemnité.

b) *Frais de transport et de magasinage.* — A la charge de qui doivent rester les frais de transport ? Si l'on admet la thèse de l'Intendance sur le sens du mot « valeur », il est évident que l'administration militaire doit payer cette dépense qui fait partie du prix de revient. Si au contraire on admet la théorie du cours commercial au lieu de la réquisition, les frais de transport doivent être laissés à la charge du prestataire, puisqu'ils accroissent généralement l'utilité de la marchandise et sont l'un des éléments de sa valeur sur le marché.

On peut également envisager le cas où la marchandise a été détournée de son itinéraire primitif par suite de l'imminence de l'ennemi ou des nécessités de la guerre et où les frais dépassent la valeur vénale de la marchandise. Doit-on dire que l'Etat ayant assuré la con-

servation de la chose doit refuser le paiement des frais de transport ? Doit-on soutenir au contraire que l'ayant-droit n'est tenu de régler les frais que dans les limites où il s'y est engagé par sa lettre de voiture ? Il semble que ce dernier devra renoncer à toute indemnité et pourra se soustraire ainsi aux charges qui grèvent la marchandise ; on peut en effet présumer qu'il eût préféré la perdre plutôt que de la sauver en la surchargeant de frais trop lourds.

Après avoir examiné à qui incombe le paiement des frais de transport il convient de déterminer la somme à laquelle ils doivent s'élever.

Les frais dus pour transport, manutention ou toute autre cause, soit antérieurement à la réquisition, soit à l'occasion de cette réquisition, sont réglés après avis de la commission départementale d'évaluation des réquisitions... (art. 142 du décret de 1877).

Sur quelles bases sera faite l'estimation ?

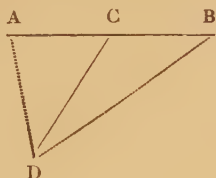
Si la marchandise a voyagé sur le parcours prévu par la lettre de voiture, il est certain que les frais de transport sont dus au tarif commercial.

Par contre l'affaire devient plus complexe dans le cas où la marchandise a été arrêtée en un point déterminé, puis détournée de son itinéraire primitif par suite des nécessités de la guerre.

Remarquons que la question se présente sous un double aspect : 1° Droits des compagnies ; 2° Partage des frais de transport entre l'Etat et prestataires.

1° Droits des compagnies. Il est nécessaire de préciser en quelques mots les données du problème : une

marchandise devait, d'après le contrat de transport, aller d'un point A à un point B. Par suite de l'approche de l'ennemi elle est arrêtée en C, et réexpédiée jusqu'à D, où elle est réquisitionnée. Que toucheront les compagnies ? Nous savons que, tandis que les particuliers traitent au tarif commercial, l'administration de la guerre ne paye ses livraisons qu'à raison de 0 fr.03 par tonne kilométrique (Traité Cautelle). Une première solution, qui eût été la plus logique, consistait à laisser



à la charge de l'expéditeur, et au tarif commercial le trajet A C conforme à ses ordres — et de mettre C D (trajet qui a amené la marchandise au point où elle pouvait être utilement réquisitionnée) à la charge de l'Etat, et au tarif des transports de la guerre. Ce système était trop avantageux pour les compagnies, puisqu'elles étaient de la sorte dédommagées du transport réellement effectué, alors que la loi de 1845 leur impose de ne taxer que le trajet le plus direct, soit A D.

L'Etat a donc soutenu que la réquisition change le transport en livraison et que seul A D est dû, et au tarif de 0 fr.03.

Les compagnies ont fait observer que A D était insuffisant, puisqu'elles n'étaient pas libres d'exécuter le trajet le plus direct, et qu'en outre elles avaient effectué le trajet A C par ordre de l'expéditeur et sur contrat commercial.

Pour trancher ces difficultés, un accord est intervenu le 31 août 1915 dans les termes suivants :

1° Seront à la charge de la marchandise :

Si le contrat de transport primitif est exécuté, la taxe due en vertu dudit contrat de transport ;

Si le contrat de transport est modifié, les taxes afférentes aux parcours qui auront été effectuées en vertu des ordres de l'ayant droit, sans toutefois que la somme perçue puisse être inférieure à la taxe directe du point de départ primitif à la destination définitive, ni supérieure aux frais qui résulteraient de l'exécution du contrat de transport primitif, suivie d'une réexpédition de la destination primitive à la destination définitive.

2° Sera à la charge de l'Etat :

Une allocation fixée forfaitairement à 0 fr.03 par tonne et par kilomètre et calculée d'après l'excédent dûment justifié des parcours réellement effectués sur les parcours taxés en vertu du paragraphe 1 ci-dessus.

Le règlement des frais de transport mis, dans ces conditions, à la charge de l'administration de la guerre fera l'objet d'un compte spécial au titre des transports, lequel sera liquidé sur les bases sus-indiquées.

Le texte de cette entente était à la fois laconique et plein d'obscurité. En l'analysant, nous trouvons qu'il laissait à la charge de la marchandise les taxes afférentes aux parcours qui n'auront été effectués en vertu des ordres de l'ayant droit (A C) sans que toutefois la somme perçue puisse être inférieure à la taxe directe du point de départ primitif (A) à la destination définitive (D) c'est évidemment ce maximum $A + B + D$ que revendiquaient les compagnies, et l'absence de jurisprudence sur la matière montre qu'elles obtenaient généralement gain de cause, sans discussion, l'Intendance

et même les commissions départementales étant peu familiarisées avec ce genre de difficultés et ces modes de calcul. Cette solution était autrement contraire à la loi de 1845 que la première envisagée !

Le plus curieux était le paragraphe 2 qui prévoyait le paiement à 0 fr.03 de *l'excédent des parcours réellement effectués sur les parcours taxés en vertu du paragraphe 1*. Quel excédent pouvait-il y avoir en outre du trajet A B + B D, déjà laissé à la charge de la marchandise et au tarif commercial ?

Le ministre de la Guerre a cherché à préciser sa pensée, d'où une circulaire explicative (direction de l'Intendance, bureau des transports) du 2 novembre 1915 :

Du fait de la réquisition, le contrat de transport se trouve modifié, et la réquisition doit être assimilée à une livraison. Par suite, sont mises à la charge de la marchandise les taxes commerciales directes du point de départ primitif au point de réquisition, et à la charge de l'Etat, la taxe kilométrique de 0 fr. 03 appliquée à l'excédent du parcours réellement effectué sur le parcours soumis aux taxes commerciales.

Après avoir rappelé les termes de l'article 142 du décret de 1877, la circulaire ajoute :

Seuls les frais de transport correspondant aux excédents de parcours réellement effectués sur les parcours soumis aux taxes commerciales établis ainsi qu'il est dit ci-dessus, doivent faire l'objet d'un compte spécial, au titre des transports, liquidé sur la base de 0 fr. 03 par tonne kilométrique (*B. O. Chronologique*, partie semi-permanente, 2^e sem. 1915, p. 716, 717).

Il résulte de cette disposition que l'on doit payer au tarif commercial le trajet A D (soit par exemple 10-ki-

lomètres), et au prix forfaitaire de 0 fr.03 l'excédent de parcours réellement effectué ($A C + C D =$ par ex. 30 kilomètres) sur le parcours soumis aux taxes commerciales.

D'après notre exemple 10 kilomètres seront dus au tarif commercial; le restant, soit $30 - 10 = 20$ kilomètres sera réglé à 0 fr. 03.

Les Compagnies ont donc obtenu satisfaction puisque le détail dément le principe que par suite de la réquisition, le contrat de transport devient une livraison, et puisque, contrairement à la loi de 1845, les Compagnies sont dédommagées pour la totalité du parcours effectué.

2° *Partage des frais de transport entre Etat et prestataires.* — Les textes de l'administration emploient une expression vicieuse: « à la charge de la marchandise ». Cela veut-il dire à celle du prestataire? Cette rédaction est évidemment dictée par les Compagnies, désireuses de ne considérer que leur dû, sans s'immiscer dans le règlement de comptes entre Etat et prestataires. Il semble que cette dernière question, sur laquelle les circulaires sont muettes, soit affaire de conventions entre les intéressés lors de la discussion de l'indemnité principale.

A titre de compensation des avantages obtenus, les Compagnies ont consenti quelques concessions sur les *frais de magasinage*. Il a paru que ceux-ci ne pouvaient, en temps de guerre, être exigés avec la même rigueur qu'en temps de paix.

En effet, tandis que les frais de transport accroissent la valeur en plaçant la marchandise en un lieu où elle

répond à un plus grand besoin, les frais de magasinage constituent une charge supplémentaire et stérile. Ils ont pour raison d'être le défaut de prise de possession de la marchandise par le destinataire. Ils comprennent, à la fois une *indemnité* pour l'encombrement, et une *pénalité* pour la négligence. Or, si l'enlèvement a été rendu impossible au destinataire par le fait de la mobilisation, il n'y a donc pas faute de sa part. Les Compagnies, par esprit de transaction, ont accepté de ne pas réclamer les frais de magasinage pendant les vingt et un premiers jours de la guerre si elles n'ont pas eu elles-mêmes à faire de dépenses à ce sujet.

Les administrations de chemins de fer ne feront supporter à la marchandise que les seuls frais qu'elles ont eu à déboursier effectivement lorsqu'elles ont dû conduire cette marchandise en dépôt dans les établissements étrangers aux chemins de fer : frais de conduite à ces établissements, de séjour dans ceux-ci, puis de retour à la gare.

c) *Avances sur warrants*. — Les marchandises requises en magasin général ont parfois servi de gage à des banquiers qui ont prêté de l'argent aux propriétaires. L'Etat doit-il le remboursement des intérêts de ces avances ?

Nous avons vu que l'article 142 prévoit une indemnité pour les frais antérieurs à la réquisition ; il n'en est pas de même des frais postérieurs à cet acte. Mais ici la disparition de la marchandise n'empêche pas les propriétaires d'être tenus de verser aux banquiers les intérêts, jusqu'au moment où le paiement des marchandises, leur permettra de se libérer du principal. Ils

avaient ainsi plus de droits que les autres prestataires à réclamer des intérêts pour la période comprise entre la réquisition et le paiement.

Contrairement à toute attente, l'Intendance a admis cette thèse, se fondant, semble-t-il, sur cette opinion que l'intérêt dû à l'occasion de la marchandise warrantée est une sorte de charge réelle, suivant la chose aux mains de son détenteur.

Il n'en est pas moins vrai que c'est là créer une exception au principe que les réquisitions ne portent pas intérêts jusqu'au paiement. Il en résulte que le warranté aura pu faire fructifier l'argent qu'il a emprunté. Ce n'est donc pas l'Etat qui devrait payer les intérêts de son emprunt.

Cette interprétation libérale ne semble pas conforme à la loi. La décision du ministre de la Guerre ayant paru aux payeurs incompatible avec les textes qu'ils avaient à appliquer, le ministre a donné l'ordre de considérer ces versements comme : « indemnités pour retard apporté par l'Etat à délivrer des mandats de paiement ».

On voit par cette étude que les réquisitions très spéciales prévues au titre XIII soulèvent un grand nombre de problèmes par suite de la complexité des éléments à comprendre dans le calcul de l'indemnité. Il ne faut donc pas s'étonner de ce que les tribunaux aient été appelés à statuer sur beaucoup d'entre elles, on pourrait même dire sur presque toutes si l'on faisait exception des affaires où ne sont engagées que des sommes de minime importance.

3° Réquisitions maritimes

Il faut entendre par réquisitions maritimes (art. 33 de la loi 1877, modifiée par la loi du 17 juillet 1898) celles qui sont exercées pour les besoins de l'armée de mer (1). Lorsque des troupes de l'armée de mer sont employées à terre, pour des opérations de l'armée de terre, les réquisitions qu'elles exercent sont considérées comme effectuées par l'autorité militaire. Inversement des troupes de terre en opération maritime, sous le commandement d'un officier de marine ne peuvent pratiquer de réquisitions que pour le compte de l'armée de mer.

Sous le titre de réquisitions maritimes, on comprend d'une part celles d'objets divers autres que les navires ; d'autre part, celles des navires eux-mêmes.

A. *Objets divers.* — Le principe du règlement est le même que pour l'armée de terre. Toutefois il n'existe

1. La Marine peut légalement réquisitionner navires ou matériel flottant pour le compte d'autres départements ministériels même civils, à la seule condition que le service à assurer soit un acte de collaboration à la défense nationale (circulaire du 22 février 1915, *J. O.*, 25 février). Après entente entre les départements de la Guerre et de la Marine, les circulaires du 30 janvier 1915 (*J. O.*, 30 janvier 1915) et du 24 juillet 1916 (*J. O.*, 27 juillet) ont prescrit que toutes les réquisitions de navires et de matériel flottant opérées pendant les hostilités, soit directement par les autorités militaires, soit pour leur compte par la Marine seront réglées comme les réquisitions effectuées pour le compte propre de la Marine.

Il en est de même pour les réquisition qui pourraient être opérées au profit d'autres départements ministériels qui ne possèdent pas le droit de réquisition : par exemple, Intérieur, pour transports d'émigrants, Affaires étrangères pour courriers diplomatiques, etc...

pas de tarifs établis dès le temps de paix, à cause du caractère spécial et de la variabilité des prix des marchandises sur lesquelles la Marine fait de préférence porter son choix.

Les Commissions ont donc une plus grande latitude dans leur appréciation (1). Aussi le ministre de la Marine a-t-il voulu être au courant de leurs décisions : la circulaire du 19 août 1914 a décidé que, exception faite d'une certaine catégorie de réquisitions (matériel de maintenance des combustibles, récipients contenant des liquides, moyens de transport, réquisitions de faible importance), la Commission d'évaluation ne doit donner qu'un avis provisoire. La Commission centrale des réquisitions maritimes sera saisie à son tour et fera connaître son estimation, sur le vu de laquelle la Commission locale donnera son avis définitif. On peut se demander dans quelle mesure est égale cette évocation des affaires par une Commission presque entièrement administrative alors que le législateur avait recherché l'opinion d'un organisme où dominerait l'élément civil.

1. Ce sont ou bien une Commission départementale d'évaluation constituée par le ministre de la Marine (art. 45 et 47 du décret de 1877), ou bien une Commission d'arrondissement ou de sous-arrondissement maritime (art. 71 du décret de 1877 modifié par décrets du 8 mai 1900 et du 31 juillet 1914). Si l'une des Commissions prévues à l'article 71 n'est pas saisie, et si, en un même lieu, le droit de réquisition est exercé par l'autorité militaire et par l'autorité maritime, l'évaluation est faite par la Commission départementale nommée par le ministre de la Guerre, dont l'un des membres militaires est, si le ministre de la Marine le demande, remplacé, pour les réquisitions de la Marine, par un représentant de ce département.

B. *Navires*. — Les réquisitions de navires sont évaluées par des Commissions mixtes d'évaluation où doit dominer l'élément civil (1). Le ministère de la Marine a fait connaître avec un très grand luxe de détails les calculs adoptés par l'administration dans son évaluation de l'indemnité. Celle-ci porte sur la valeur intégrale de l'objet ou en cas de réquisition temporaire, sur la privation de jouissance. Sans reproduire la fort longue circulaire du 24 février 1915 (*J. O.*, 27 février) disons qu'elle envisage : *a*) la détermination de l'indemnité pour privation de jouissance en tenant compte de l'amortissement du capital initial et des intérêts du capital non amorti ; l'administration se refuse à participer aux frais généraux de gestion et d'exploitation, même pour une « juste quote-part » ; *b*) les frais d'entretien et de réparations ; *c*) les frais accessoires ; l'Etat prenant à sa charge le risque de guerre ne rembourse pas les dépenses d'assurance maritime (circulaire du 26 sept. 1915, *J. O.*, 30 sept.) ; il refuse toute indemnité pour le manque à gagner ou la compensation d'armement, et se borne à dédommager les ayants droit pour les détério-

1. Le nombre des membres civils est de deux, trois ou quatre personnes suivant que la Commission sera nommée par le préfet maritime à trois, cinq ou sept membres. En cas de réquisitions par l'autorité militaire, la Commission est complétée par l'adjonction d'un fonctionnaire de l'Intendance nommé par le ministre de la Guerre ou sur sa délégation par le commandant de la région (décret de 1877, art. 72). Dans ces cas un des membres militaires s'abstient de voter (circulaire du 7 juin 1915, *J. O.*, 9 juin). S'il y a partage, la voix du président est prépondérante. La compétence territoriale des Commissions a été fixée par les arrêtés des 19 septembre et 9 novembre 1914.

rations causées par la Marine et pour certains paiements faits par les armateurs.

4° Réquisitions d'établissements industriels

La pratique a donné à ces termes une extension très grande : par exemple sont réglées comme telles celles de terrains, hôtels, machines-outils, chemins de fer à voie étroite, alcools et absinthes, etc.

Le principe du règlement consiste en la nomination d'une Commission spéciale pour chaque catégorie d'affaires (1). L'avis de ces Commissions ne s'impose ni aux prestataires ni aux tribunaux, mais leur mode de composition, le recrutement des membres dont la compétence est reconnue, leur confère une autorité toute particulière.

« Attendu que sans doute les propositions de ces Commissions ne s'imposent pas aux tribunaux, à qui la loi a reconnu le pouvoir de statuer définitivement en cas de désaccord ; mais que les avis de ces Commissions doivent être pris en sérieuse considération par le juge. — Attendu en fait qu'en l'espèce la Commission spéciale dont la composition a été indiquée plus haut, représentait dans sa majorité des hommes

1. Le ressort et le siège de ces Commissions sont déterminés par le ministre de la Guerre. Chacune d'elles est composée de membres militaires et de membres civils, ces derniers étant les plus nombreux. En fait ces membres sont : un représentant du service auquel est destinée la livraison, un fonctionnaire de l'intendance, un exploitant choisi dans la même industrie (ou un négociant ou courtier en produits similaires) et un membre d'une chambre de commerce. Le ministre désigne également le président et le secrétaire qui peuvent être choisis parmi les membres militaires ou les membres civils.

compétents, indépendants, et les plus compétents pour connaître la valeur réelle de l'alcool » (Tribunal civil de la Seine, 26 juillet 1916. Jurisprudence publiée par le ministère de la Guerre, 1917, p. 53).

Nous trouvons reproduit cet attendu presque littéralement dans un jugement du tribunal civil de Vienne (Isère).

« Attendu qu'en effet il y a lieu d'observer que ce chiffre n'a été arrêté par le ministre que sur l'avis de la Commission unique siégeant à Paris et nommée dans les conditions prévues par l'article 133 du règlement d'administration publique du 2 août 1914 ; que cette Commission qui se compose de cinq membres, comprend outre un ingénieur des poudres, président, et un fonctionnaire de l'Intendance, le président des courtiers assermentés près la Bourse de commerce de Paris, un membre de la Chambre de commerce de Paris et le président du Syndicat des distillateurs agricoles ; qu'une telle composition donne aux prestataires d'alcool toute garantie pour la sauvegarde de leurs intérêts, et que l'opinion de cette Commission, particulièrement compétente, mérite d'être retenue ; qu'elle offre au tribunal une appréciation contrôlée et réfléchie, que les affirmations de Royanet sont, en l'état, impuissantes à combattre » (29 juillet 1916, Jurisprudence publiée par le ministère de la Guerre, 1917, p. 58).

Le principe général du règlement est posé par la circulaire, n° 33/7548 du 12 juillet 1915. L'indemnité doit comprendre :

1° Le loyer des immeubles ou de l'établissement et des objets de toute nature requis avec eux ;

2° Le remboursement des quotes-parts afférentes à la période d'occupations, de tous les débours du prestataires inutiles pendant que l'affaire est aux mains de l'au-

torité militaire (certains impôts, les assurances, etc...);

3° Le remboursement s'il y a lieu en cas d'usage anormal, intensif, ou abusif de l'outillage et du matériel, d'une prime d'amortissement spéciale distincte de celle pour amortissement normal comprise déjà dans le prix du loyer ;

4° Le remboursement des détériorations constatées en fin de réquisition, si la remise en état n'a pas été effectuée directement par l'administration de la Guerre.

Inversement il est tenu compte de la valeur des améliorations que le service occupant aura pu apporter à l'établissement.

La Cour de Bordeaux, dans une affaire Olibet (*Gazette du Palais*, 30 avril 1917) a admis ces données, mais en englobant dans le second chef de la circulaire beaucoup plus d'éléments que l'Intendance : entretien des immeubles et du matériel, coupons, obligations et intérêts, retraites du personnel ouvrier, secours, etc...

Les réquisitions de machines-outils et de chemins de fer à voies étroites doivent-elles être réglées comme réquisitions d'établissements industriels ? Les circulaires ministérielles, n° 33/3287 du 9 mai 1916 et n° 35 du 20 juillet 1916, limitent l'affirmative aux cas où la prestation se trouvait dans un établissement industriel et faisait partie du matériel de l'exploitation. La décision ministérielle du 20 octobre 1917, exige en outre pour l'affirmative qu'il s'agisse d'une réquisition de production ou que l'établissement ait été lui-même l'objet d'une réquisition totale.

L'administration militaire fonde en cette matière son

évaluation sur les cours commerciaux de 1914 (sauf quand il est prouvé que le matériel a été acquis depuis les hostilités); elle s'appuie sur l'arrêt de la Cour de cassation du 6 mars 1917 (affaire Erichsen-Rothe).

Les bases d'indemnisation doivent forcément varier avec les diverses espèces d'établissements industriels.

Pour les terrains, l'administration a, par sa circulaire, n° 33/5048 du 22 juin 1916, compris dans l'évaluation des sommes dues :

1° Si la terre est en culture, une indemnité représentative de la valeur actuelle de la récolte au moment de la notification de la réquisition ;

2° Une indemnité correspondant au loyer de la terre à partir de ladite notification.

3° Le remboursement de tout ou partie des impôts dont est grevée la terre, sur justification par le prestataire qu'il en a effectué le versement ;

4° Une indemnité pour dommage s'appliquant d'une part à la remise en état des lieux, d'autre part, le cas échéant, au préjudice occasionné au fond par le fait même de son occupation.

La valeur des améliorations apportées à la propriété postérieurement à son occupation, et dont le prestataire accepterait de bénéficier, pourra venir en déduction de l'indemnité ainsi fixée. L'administration refuse de tenir compte du manque à gagner.

Pour les hôtels requis par le service de santé la circulaire n° 333287 du 9 mai 1915 déclare qu'elle applique les dispositions du titre 4, c'est-à-dire celles qui visent les réquisitions temporaires d'objets d'usage courant.

Néanmoins elle prévoit des commissions constituées selon le mode institué par l'article 133 qui a trait aux établissements industriels (1), elle précise que les éléments de l'indemnité se rapportent : 1^o Aux bâtiments ; 2^o aux mobiliers et accessoires ; 3^o aux impôts et aux assurances.

1^o *Bâtiments*. — Les commissions prendront toujours connaissance de la valeur locative admises par les contributions directes, ainsi que du prix de location réellement payé.

Le prix porté au bail ne sera pas toujours à adopter pour le calcul de l'indemnité représentative visée par l'article 2 de la loi de 1877.

Ce prix contractuel est formé de divers éléments qui le justifient aux yeux du propriétaire et du locataire, mais dont certains ne devront pas entrer en ligne de compte en ce qui concerne la réquisition.

La perspective de réaliser, par l'exploitation d'un hôtel, des bénéfices considérables peut conduire un locataire à accepter un prix de location exagéré et hors de proportion avec la valeur vénale de l'immeuble.

Ce n'est pas la valeur conventionnelle de spéculation, que le propriétaire aura réussi à s'assurer par contrat, qu'il faut prendre c'est la valeur d'occupation proprement dite, abstraction faite des circonstances particulières qui auront conduit le locataire à accepter de traiter par bail avec un prix majoré.

C'est aussi la valeur du loyer pendant la période de guerre, et non celle qu'il a pu avoir antérieurement pendant une ère de luxe et de prospérité. L'état de guerre a eu généralement pour effet de restreindre l'exploitation des hôtels de luxe et

1. Nous ne voyons pas pourquoi l'industrie hôtelière serait distinguée des autres industries et pourquoi l'administration créerait pour elle une procédure mixte intermédiaire entre deux types différents de règlements.

de réduire, par conséquent, la valeur locative des bâtiments qu'ils occupent.

Si on prenait, pour régler la réquisition, le montant intégral du loyer, on dédommagerait, en quelque sorte, le locataire de cette perte imposée par les circonstances, ce qui lui créerait, en réalité, un véritable bénéfice, contraire à l'esprit de la loi de 1877.

Le mode d'évaluation consistant à ne pas accorder tout le loyer effectivement payé a pour base la nécessité de faire passer l'intérêt général avant l'intérêt particulier.

La question de savoir quelle sera la valeur du loyer à prendre pour base de l'indemnité d'occupation devient donc une question de fait que les commissions devront traiter en procédant à l'examen attentif des circonstances et des factures diverses, variant avec les espèces. En aucun cas elles n'accorderont plus que le loyer porté au bail, mais le plus souvent elles seront conduites à accorder moins.

En ce qui concerne les hôtels de saison, dans les stations balnéaires, estivales ou hivernales, il faut payer le loyer même pour la période où l'hôtel serait normalement resté fermé.

Il n'y a pas lieu, en effet, de se préoccuper de ce qui serait advenu à l'hôtelier si la réquisition n'avait pas eu lieu ; il faut uniquement se préoccuper de payer la valeur de la prestation que l'Etat a requise.

Toutefois, comme on l'a expliqué, il faut payer cette valeur dans les circonstances mêmes où cette prestation a été rendue. On pourra diminuer en conséquence la valeur locative pour tenir compte de la saison de fermeture pendant laquelle il est évident qu'elle est moindre qu'au moment où la clientèle afflue, mais elle n'est cependant jamais nulle : un propriétaire n'autorisera pas l'installation gratuite d'un hôtel dans son immeuble, même si cet immeuble ne devait être occupé que pendant la morte-saison.

C'est encore une question d'espèce que les Commissions auront à apprécier équitablement, avec le souci constant de rémunérer la valeur objective réelle de la prestation fournie.

Ce qui précède suppose que la formation sanitaire occupe entièrement l'hôtel requis : si une partie seulement de l'hôtel est à la disposition du Service sanitaire, par exemple un pavillon, une annexe, etc... il faudra tout d'abord évaluer avec le plus grand soin, en évoquant les renseignements et les explications nécessaires, quelle fraction de l'immeuble représente en valeur la partie occupée, et on raisonnera sur cette fraction, comme si elle constituait un établissement distinct entièrement occupé.

Remise en état des locaux

La question de la remise en état des locaux se posera au moment de la cessation de l'occupation. Mais si cette cessation peut être prévue quelque temps à l'avance, par exemple, si on a décidé de réunir, à une certaine date dans un autre hôpital, les blessés disséminés dans divers hôtels, il sera bon de se préoccuper sans plus tarder de cette question.

Le chef du Génie sera prévenu par le Service de Santé et fera une évaluation : 1° des dépenses qu'occasionnera la remise en état après désinfection ; 2° du temps nécessaire pour effectuer les réparations.

Il faudra communiquer au chef du Génie l'état des lieux dressé au moment de la prise de possession, les factures concernant les réparations locatives et les grosses réparations faites, le cas échéant, aux frais du Service de Santé, ainsi que celles qui ont trait aux améliorations faites avec le consentement de l'hôtelier et d'une façon générale, tous les documents de nature à lui faciliter l'évaluation de la dépense engagée et du temps à prévoir pour la remise en état.

Cette double évaluation est notifiée à l'hôtelier par l'officier d'administration gestionnaire ou, à défaut, par le représentant du Service de Santé, et la notification, dont il est retiré reçu, l'informe :

1° Que le Service du Génie va procéder d'office aux réparations ;

2° Que toutefois, dans un délai qui lui est indiqué, il a le

droit de faire connaître qu'il accepte les évaluations du chef du Génie en retournant la notification revêtue de la mention « lu et approuvé ». Il lui est dans ce cas remis une copie conforme de cette pièce;

3° Que si le Service du Génie effectue les réparations, la réquisition cessera de plein droit le jour où on lui notifiera, soit administrativement, soit par simple lettre recommandée, que les travaux sont terminés.

Meubles et effets mobiliers

Les mêmes principes qu'en matière d'immeubles seront à appliquer en ce qui concerne l'indemnité d'occupation du mobilier, étant entendu qu'il faudra dédommager l'hôtelier en lui payant le loyer du mobilier, calculé de façon à comprendre la moins-value qui résultera pour ce mobilier de l'usage auquel il sera affecté.

Cette dépréciation du mobilier (litterie, mobilier d'exploitation, matériel divers), sera un des facteurs les plus difficiles à évaluer.

Certains objets ne pourront être représentés, soit pour usure, soit pour pertes fortuites ou autres causes.

Les inventaires descriptifs et estimatifs aideront les Commissions à arbitrer équitablement la valeur des objets qui ne pourront être rendus, et on enverra cette évaluation à l'époque du dernier règlement. La réquisition ne devant pas être une source de profits, l'Etat ne doit que la restitution en nature ou en argent sans autre indemnité.

Certaines installations mécaniques telles que machines, ascenseurs, calorifères, circulation d'eau chaude et froide, etc... sont faites parfois par l'exploitant et ne sont pas dès lors comprises dans le loyer proprement dit de l'hôtel. Il conviendra d'en tenir compte et d'indemniser l'hôtelier requis.

En principe, le prix de location, qu'il s'agisse d'immeubles par destination ou de mobilier proprement dit, comprend la valeur de l'amortissement; si toutefois il est fait un usage intensif ou abusif des choses requises; on peut être

conduit à payer une indemnité pour compenser la dépréciation résultant de l'intensité ou de l'abus constaté.

Charges diverses, impôts et assurances.

Il y a lieu de restituer, c'est-à-dire de comprendre dans le montant de l'indemnité, les charges accessoires dont le Service de Santé aura fait usage et qui auront été payées par l'hôtelier, telles que : concession d'eau, électricité, redevance pour le téléphone, etc., etc...

L'indemnité doit comprendre la restitution des impôts directs (patente, impôt mobilier) que l'hôtelier prouvera avoir payés pour la période d'occupation par le Service de Santé. Bien que ces impôts soient annuels ; c'est-à-dire dus en entier par ceux qui exercent leur profession au 1^{er} janvier ; néanmoins, on doit tenir compte du temps pendant lequel le contribuable aura été mis, par le fait de l'Etat dans l'impossibilité d'exercer son industrie.

Ce laps de temps pendant lequel les impôts seront remboursés comprendra la période nécessaire pour la remise en état des locaux.

A vrai dire, le remboursement des impôts ne rentre pas dans la *valeur objective* de la prestation, telle qu'on devra la prendre pour base de règlement avec les hôteliers ; mais il serait peu normal de voir l'Etat faire une recette, alors qu'il a sciemment empêché le fonctionnement de l'industrie qui devait la lui procurer.

Pour ce qui est de l'impôt des « portes et fenêtres », il n'y a pas lieu de le rembourser, parce qu'il est permis de demander, par application de l'article 5 de la loi du 4 frimaire an VII la suspension du paiement de cette contribution pendant toute la durée de l'occupation.

En ce qui concerne les assurances, il y aura lieu de se référer à la circulaire n° 29983 C/7 du 20 août 1915 ; étant entendu qu'aucune surprime ne sera mise à la charge de l'Etat. Lorsqu'il aura été établi un avenant aux termes duquel les Compagnies auront consenti à accepter les risques résultant de l'occupation de l'hôtel par le Service de Santé,

sans paiement de surprime, le remboursement des primes sera effectué.

Cette circulaire est intéressante parce qu'elle expose nettement les prétentions de l'autorité militaire (déjà exprimées par la circulaire du 12 juillet 1915). Celle-ci résume d'ailleurs son point de vue dans le même texte.

« L'indemnité due pour les hôtels où ont été installées des formations sanitaires, c'est leur valeur d'occupation, c'est-à-dire leur valeur objective, et non celle qu'ils pouvaient avoir pour les exploitants. Cette valeur doit d'ailleurs être calculée, non comme on le ferait en temps de paix, mais en tenant compte des circonstances actuelles et en laissant à la charge de l'hôtelier requis les conséquences directes de l'état de guerre. Le fond de commerce n'est pas une des bases de l'indemnité; il ne devra intervenir que pour certains de ses éléments, tels que le mobilier utilisé, qui rentre dans la description objective de l'occupation.

Ainsi s'affirme la distance qui sépare l'interprétation de l'Intendance de celle des particuliers, ceux-ci réclamant la valeur individuelle, commerciale des choses réquisitionnées.

5^o. *Réquisitions sur voies navigables*

Nous retrouvons encore en cette matière le règlement par commission spéciale (1); mais les textes n'ayant

1. Le siège et le ressort des commissions spéciales sont déterminés par le ministre, art. 56, § IV, de la loi. Il est institué pour chaque service d'ingénieur en chef une commission d'évaluation composée de l'ingénieur en chef ou d'un ingénieur ordinaire, d'un fonctionnaire de l'Intendance et de trois membres désignés par le préfet. Le ministre de la Guerre peut déléguer au Général commandant la région le soin de nommer

pas prévu les bases d'estimation, les prétentions de l'Etat et des prestataires rivalisent devant les tribunaux.

Généralement lorsque la péniche existe, la détermination de la valeur est faite à dire d'experts.

Mais quelle doit être la base d'évaluation lorsque les bateaux sont détruits (ponts de bateaux détruits après usage pour éviter de les abandonner à l'ennemi ?)

Fréquemment, étant donnée l'urgence de ce genre de travaux, les péniches n'ont fait l'objet d'aucune estimation à l'époque de leur réquisition et leur destruction rend toute expertise impossible. On en est réduit, pour apprécier leur valeur et celle des agrès et du mobilier qu'elles contenaient, à adopter un système général d'évaluation basé sur les seuls éléments d'appréciation dont on dispose : prix d'achat des bateaux, amortissement correspondant à leur durée d'usage, importance des grosses réparations dont les prestataires justifient, etc...

Or, deux systèmes, très différents par les sommes auxquelles leur application aboutit, étaient préconisés simultanément par deux commissions de la navigation :

Le choix entre ces deux systèmes ou au besoin l'adoption d'un système différent est une question assez

les membres de cette commission. L'autorité militaire désigne le président et le secrétaire qui peuvent être choisis parmi les membres militaires ou parmi les membres civils (Art. 119 du décret de 1877).

délicate. Elle est en outre importante vu le nombre des péniches ainsi réquisitionnées.

La première des commissions propose les règles générales suivantes, sauf à les adapter aux cas d'espèce en s'inspirant des particularités qu'ils peuvent présenter.

Prendre pour base le prix d'acquisition.

Amortir ce prix suivant l'échelle ci-après.

Pas d'amortissement pendant les deux premières années.

Amortissement annuel de :

300 fr. de la 3^e à la 10^e année

400 fr. de la 11^e à la 15^e —

500 fr. de la 16^e à la 20^e —

600 fr. de la 21^e à la 25^e —

L'amortissement étant ensuite décroissant et égal pour chaque nouvelle année à 15 0/0 de la valeur admise pour l'année précédente.

Ne pas tenir compte dans l'évaluation des réparations d'entretiens; compter les grosses réparations pour le tiers de leur montant et les réfections des fonds des péniches pour la totalité.

Admettre comme minima, conformément à des tableaux annexés à la décision de la commission, les évaluations ci-après : pour les agrès d'une péniche, 1.200 francs.

Pour le mobilier d'un marinier patron de sa péniche 1.645 francs.

Ce prix devant être majoré de 157 francs pour le

premier enfant et de 113 francs par enfant suivant vivant à bord.

Pour le mobilier d'un contremaître de péniche sans enfant, 750 francs en majorant ce prix de 100 francs pour le premier enfant et de 56 francs pour chacun des suivants.

La deuxième Commission préconise les règles d'évaluation suivantes :

Prendre pour base le prix d'acquisition.

Maintenir cette estimation pendant deux ou trois ans.

La diminuer de telle sorte qu'après la grosse réparation qui intervient nécessairement après dix ans, la valeur du bateau soit représentée par la moitié du prix d'achat augmenté du coût de la réparation.

Appliquer ensuite un amortissement annuel de 500 fr. pendant cinq ans et de 750 francs pendant les cinq années suivantes.

Considérer la deuxième grosse réparation qui intervient généralement vers la vingtième année comme ne donnant guère de plus-value à la péniche, qui reste à peu de chose près à sa valeur amortie, jusqu'au jour où, n'étant plus réparable, elle tombe à la valeur du déchet.

Enfin, d'après cette commission, les agrès d'une péniche, qui coûte de 1.200 à 1.500 francs, peuvent être évalués, en tenant compte de l'usage, à 1.000 francs.

Quant au mobilier, elle le considère comme trop variable pour faire l'objet d'une règle fixe : le propriétaire du seul bateau examiné par elle ayant réclamé

1.000 francs, la Commission l'a estimé à 800 francs, en défalquant 200 francs pour usure présumée.

Ces deux systèmes ne concordant pas, on a proposé pour l'évaluation du corps du bateau un troisième et un quatrième systèmes.

Le troisième système consisterait à prendre pour base le prix d'achat, à compter toutes les grosses réparations pour deux tiers (la partie réparée ne constituant pas une plus-value égale à la dépense en raison de l'état usagé du reste du bateau) et à appliquer chaque année un amortissement de 500 francs.

Suivant un quatrième système, on amortirait le prix d'achat de 5 0/0 par an, sans que l'estimation du bateau pût tomber au-dessous de 20 0/0 de ce prix (pourcentage considéré comme valeur minima d'un bateau en état de navigabilité); ni s'élever au-dessus de 70 0/0 (pourcentage proposé comme valeur maxima d'un bateau usagé).

Pour permettre de se rendre compte des différences d'évaluation auxquelles aboutissent ces diverses méthodes, voici les chiffres auxquels leur application conduit pour quelques-unes des péniches réquisitionnées, prises à titre d'exemple :

Bateau ecnœl (unique dossier de la première commission construit en 1899) :

1 ^{er} système.....	8.033 fr.
2 ^e »	6.050 »
3 ^e »	5.866 »
4 ^e »	5.675 »

Bateau Tutoko (construit en 1899) :

1 ^{er} système.....	8.960 fr.
2 ^e »	5.080 »
3 ^e »	6.220 »
4 ^e »	4.330 »

Bateau Delarey (construit en 1902) :

1 ^{er} système.....	10.300 fr.
2 ^e »	6.624 »
3 ^e »	7.850 »
4 ^e »	7.438 »

Bateau Minerva :

1 ^{er} système.....	6.170 fr.
2 ^e »	3.550 »
3 ^e »	5.600 »
4 ^e »	3.280 »

On voit par ces exemples que les indemnités diffèrent considérablement suivant que l'on se rattache à l'un ou l'autre système.

Ce qui résulte de plus clair de ces divergences d'appréciations, c'est que, la conservation plus ou moins grande d'un bateau étant sans doute infiniment variable et se ramenant en somme à une question d'espèce, tout système théorique sera forcément plus ou moins arbitraire. Il s'agit donc de s'arrêter à celui qui semblera se rapprocher le plus de la réalité et qui paraîtra le plus susceptible d'être consacré par les tribunaux en cas de conflit.

Dans cet ordre d'idées les troisième et quatrième procédés d'évaluation doivent être définitivement rejetés.

Il reste donc à faire un choix entre les deux premiers, A mon avis, et quoique le premier système ne soit

pas à l'abri de toute critique, c'est celui qui répondrait le mieux au but poursuivi.

Il présente, il est vrai, l'inconvénient d'être le plus onéreux. Mais cette première considération ne serait de nature à le faire repousser *a priori* que si les évaluations qu'il entraîne apparaissaient exagérées. Si celles-ci paraissent, au contraire, justifiées, elles doivent d'autant plus être favorablement accueillies que les péniches réquisitionnées, dont l'emploi a rendu à l'armée un service de la plus haute importance, constituaient tout l'avoir des mariniers prestataires, puisqu'elles étaient à la fois leurs habitations et leur instrument de travail.

Ce système comporte cependant une autre critique. Il paraît peu logique de tenir compte uniformément des grosses réparations, sans distinction de date, pour le TIERS de leur montant.

Il semble, en effet, qu'une réparation récente se traduise par une plus-value plus importante qu'une réparation identique, mais ancienne.

La Commission à laquelle on a fait part de cette observation a répondu qu'elle avait, après avoir envisagé l'objection, persisté dans ce système en raison de sa simplicité.

Il me semble que l'amortissement devrait commencer dès l'entrée en service du bateau et non après un usage de deux ans, quel que soit son bon état : l'amoindrissement de la durée de la péniche dans l'avenir me paraît constituer à lui seul un motif de dépréciation. Mais les deux commissions sont d'accord pour affirmer qu'un

bateau de deux ans n'a rien perdu de sa valeur et peut se vendre aussi cher qu'à l'état de neuf.

Ces critiques formulées, il faut reconnaître que de sérieuses considérations militent par contre en faveur de l'adoption de ce système.

Si l'on se reporte aux procès-verbaux et à la correspondance de la Commission on remarque que celle-ci ne l'a pas créé de toutes pièces avant d'en faire l'application. C'est lors de l'examen des premiers cas d'espèce qu'elle en a élaboré les bases principales.

Puis, en étudiant de nouveaux cas, la Commission a reconnu la nécessité de modifier ou de compléter ses premières règles sur deux points : l'amortissement postérieur à la vingt-cinquième année et l'admission des dépenses engagées pour la réfection des fonds de bateaux. Le système définitif n'a donc été arrêté qu'en connaissance et en raison des évaluations qui devaient en découler et qui paraissaient aux membres de la Commission conformes à la vérité.

Cette méthode expérimentale, quels qu'en soient les défauts, risque beaucoup moins de s'écarter de la vérité que le système édifié par la deuxième commission à l'occasion d'un cas isolé, ou *a fortiori* que toute autre méthode purement théorique. Ce système est, en outre, celui qui faciliterait le plus les règlements, les mariniers intéressés semblant, en général, disposés à accepter les évaluations de la Commission. Et, en cas de litige, il serait le plus soutenable, par cela même qu'il s'appuierait sur l'avis de la commission compétente, tout autre système étant en désaccord avec cet avis sans s'impo-

ser par des raisons réellement déterminantes, serait forcément plus fragile.

Il convient enfin d'observer que la Commission n'a pas appliqué son système d'une façon uniforme et rigide, mais la, suivant sa propre expression « adapté » aux cas d'espèce. en tenant compte, le cas échéant, des particularités résultant des renseignements recueillis.

J'estime donc que la meilleure solution consisterait à se conformer au système de la première commission.

Les données rencontrées au cours de notre rapide historique et de notre revue des bases actuelles d'indemnisations nous permettent de constater que deux systèmes essentiels s'offraient aux législateurs, l'un objectif, l'autre subjectif.

Le premier était susceptible de nombreuses modalités.

A) On pouvait s'arrêter au système des forfaits, tarifs fixes, ou barèmes ; c'est ainsi que sont payées les indemnités pour logement et cantonnement ; mais nous avons vu combien cette solution pouvait être sévère à l'égard des prestataires urbains. C'était presque le régime auquel étaient soumises en 1877 les réquisitions de chevaux ; mais la faculté de majorer ou de diminuer du quart les prix portés au barème a atténué son caractère de rigidité, en même temps que les tribunaux s'affranchissaient davantage de son autorité.

Tel qu'il existe actuellement, il est assez équitable dans son ensemble. C'était aussi le mode de règlement adopté par la loi du 22 juillet 1909 pour les véhicules

automobiles. Mais il a eu pour résultat de soulever un tel nombre de réclamations que tout esprit impartial ne peut qu'en être frappé. Ces protestations, pour la plupart justifiées, permettent de conclure que les prix déterminés par l'application du barème de 1913 étaient insuffisants pour les fortes voitures et pour les véhicules de première marque. La majoration du quart elle-même ne permet pas toujours d'allouer des indemnités équitables, surtout qu'elle ne peut en principe être appliquée que pour des voitures neuves ou presque neuves. Au contraire les voitures de faible puissance surtout celles qui sortent des maisons de second ordre, sont évaluées à des prix trop élevés. Les dépréciations pour ancienneté, telles qu'elles résultent de la loi du 22 juillet 1909 et du décret du 7 octobre 1910 ne semblent pas à l'abri de toute critique. Elles procèdent en effet par déductions brusques du tiers au bout de deux ans, des deux tiers au bout de quatre ans, les voitures au-dessus de quatre ans conservant quel que soit leur âge le tiers de leur valeur. Il paraîtrait plus normal de faire subir au prix des véhicules une réduction annuelle. D'autre part la détermination de la puissance en chevaux aurait dû être faite exclusivement d'après la formule des Mines en date de 1912. Or il n'en a pas été toujours ainsi. En effet l'arrêté du 18 juillet 1913 décide que la puissance en chevaux des véhicules sera celle figurant au procès-verbal des Mines établi pour chaque voiture. Avant le 1^{er} janvier 1913, cette puissance était celle que les constructeurs attribuaient à leurs véhicules d'une façon quelque peu fantaisiste,

avec une exagération destinée à flatter la vanité de leurs clients. Mais à cette époque, le nombre de chevaux acquit au point de vue fiscal une importance qu'il n'avait pas auparavant ; en outre le service des Mines adopta la formule scientifique de 1912 qui conférait généralement aux véhicules une puissance notablement inférieure à celle qui était précédemment déclarée. Dans ces conditions les constructeurs, désireux d'alléger, l'impôt mis à la charge de leurs clients, firent pour la plupart reviser la puissance de leurs voitures d'après la nouvelle formule des Mines.

Il s'en suit que deux véhicules identiques, de même type, sortant de chez le même fabricant, ont une puissance très différente lorsqu'ils sont sortis de l'atelier, l'un avant, l'autre après la révision de la puissance de ces voitures. Cette anomalie a eu parfois de regrettables résultats en faisant allouer à des véhicules dont la puissance n'avait pas été révisée, des prix excessifs.

Abstraction faite de ces quelques critiques, il est permis de considérer que le barème de 1913, sagement tempéré par les majorations et diminutions, a pu dans bien des hypothèses conduire à des évaluations raisonnables.

On peut reprocher à la méthode des forfaits et barèmes tout d'abord son objectivité même : elle ne tient pas compte de la diversité des marchandises, ou si elle en tient compte pour améliorer la situation de certaines catégories, du moins au sein de la catégorie verrons-nous des inégalités criantes, primant les qualités inférieures au détriment des productions plus parfaites.

Si l'on multiplie les catégories, les majorations, les déductions, pour serrer de plus près la vérité, alors le barème perd ses plus grands avantages : la simplicité dans l'application et l'absence de contentieux sur le taux appliqué.

En outre si le barème n'est pas fréquemment corrigé, il peut se trouver (par exemple par suite de progrès techniques dans la production ou de raréfaction des matières premières) si éloigné d'une estimation équitable qu'il pourra léser gravement l'Etat ou les prestataires.

B) Le législateur pouvait opter pour l'adoption de prix moyens constatés par les mercuriales. Ce mode de règlement pratiqué actuellement en Allemagne présente l'avantage d'une assez grande facilité d'application, tout au moins pour les prestations dont le cours commercial est aisément connu ; par contre ce prix moyen peut devenir excessif ou plus souvent insuffisant si les conditions générales de la vie viennent à se trouver modifiées au cours d'une longue guerre.

C) On pouvait concevoir un système intermédiaire entre les deux précédents et combinant les moyennes et les forfaits. C'est ainsi que les lois ou décrets révolutionnaires jusqu'en 1795 établissaient le « maximum » en prenant pour base une année normale antérieure de plusieurs années à la crise politique et en octroyant une majoration fixe des deux tiers. Ce régime cumule les inconvénients des deux autres sans en offrir les avantages. Il créa à cette époque un tel mécontentement

que le législateur l'abandonna complètement pour adopter le cours commercial.

D) Les prix courants constatés par les mercuriales sont les éléments d'estimation choisis par la loi du 4 nivôse an III. C'est sous cette forme d'application des cours commerciaux que la théorie objective se montre le plus vivace.

Si le législateur choisissait l'une de ces modalités il pouvait charger n'importe quelle autorité administrative de faire l'application mécanique de l'indemnité prévue.

Par contre s'il préférerait adopter la théorie subjective et tenir compte des espèces, il pouvait faire examiner chaque affaire par un tribunal compétent, ou bien encore faire statuer sur le quantum par une Commission mixte, sorte de juridiction partie civile et partie militaire, mi-administrative et mi-indépendante à pouvoirs plus ou moins larges.

C'est à ce dernier parti que la loi de 1877 s'est arrêtée dans le plus grand nombre des hypothèses puisque la Commission, suivant le rapport du Baron Reille « appliquera ces données générales (qu'elle aura recueillies sur les prix, etc...) *aux divers cas particuliers en tenant compte des circonstances locales ou autres* (1). »

Nous avons vu comment décroissait l'autorité de ces commissions en présence des pouvoirs d'appréciation grandissants de l'autorité judiciaire.

L'administration militaire ne s'est pas résignée : elle

1. *Journ. off.*, 17 juin 1877. Sénat Débats, p. 4435.

s'est efforcée d'étudier plus scrupuleusement les affaires litigieuses et de développer en parallèle avec le contentieux judiciaire un contentieux administratif. L'instruction du 7 juin 1916 (complétée par un arrêté de même date) portant addition à l'instruction du 10 mai 1914, insiste longuement dans son paragraphe 3 sur les questions litigieuses ; elle rappelle que le fonctionnaire de l'Intendance chargé de fixer les prix peut transiger (en prenant au besoin l'avis du ministre) ; ce dernier se réserve de décider de l'opportunité des appels et recours en cassation lorsqu'ils sont possibles, et surtout de faire acte de juridiction gracieuse lorsqu'il le jugera bon. Il s'éclaire de l'avis de la Commission Centrale, qui elle-même fait étudier l'affaire par une « section du contentieux des réquisitions » (1).

Bientôt après deux instructions du 22 octobre 1916 ont prévu la constitution et le fonctionnement d'un Bureau des Missions (contentieux) assurant la liaison entre les services locaux du contentieux et l'administration centrale afin d'établir « l'uniformité de la doctrine à soutenir ».

Ces textes ayant abouti à une concentration exces-

1. Cette section comprend : un membre civil de la Commission Centrale, président, un contrôleur de l'administration de l'armée faisant partie de la Commission, un représentant permanent de chacun des services de l'Artillerie, du Génie, de l'Intendance, de Santé, des poudres et de l'aéronautique, désigné par les sous-secrétaires d'Etats ou directeurs de ces services, le sous-chef du bureau du contentieux au ministère de la Guerre, l'avocat de l'administration au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, enfin le cas échéant les avocats qui pourront être désignés pour plaider les affaires de réquisitions.

sive, un décret du 4 décembre 1916 donne en principe délégation aux directeurs de l'Intendance des corps d'Armée, chefs du service régional du contentieux, d'apprécier s'il convient d'interjeter appel contre les jugements rendus en premier ressort par les juges de paix (toutefois cette délégation ne s'étend pas aux cas où les jugements auront statué sur des questions de principes non encore soulevées dans la région et pour lesquelles la jurisprudence existante ne permettrait pas au chef du service régional du contentieux de prendre parti en toute certitude).

Il faut voir dans ces efforts d'organisation d'une juridiction ministérielle gracieuse ou contentieuse, une tentative de l'administration pour ressaisir une catégorie d'affaires qu'elle sent lui échapper. Dans la grande majorité des cas où un accord n'a pu intervenir entre Etat et prestataires, les tribunaux ont toute latitude de trancher les litiges. Nous allons voir dans quel sens ils ont fait usage de cette faculté, et comment sous leur influence semble évoluer la notion de réquisition militaire.

CHAPITRE IV

Evolution de la jurisprudence sur le quantum de l'indemnité

Les tribunaux se sont trouvés en présence de trois interprétations principales de l'article 2 : théories de la valeur commerciale, de la valeur de remplacement, du prix de revient. La jurisprudence n'a pas opté nettement pour un système unique, mais après avoir oscillé longtemps entre le cours commercial (thèse la plus fréquente des prestataires) et le prix de revient, majoré de frais généraux (thèse de l'administration), elle semble actuellement se préoccuper surtout des contingences. L'équité, dont les tribunaux ne peuvent s'abstraire, les pousse en effet à tenir compte des situations particulières qui leur sont soumises.

« Attendu que la détermination de la valeur ne pourrait faire l'objet d'une discussion... sans intérêt devant un tribunal obligé d'envisager les contingences » (Tribunal de paix d'Ecomoy (Sarthe), 9 mars 1915. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 73) (1).

1. Dans le même sens : « Attendu qu'il importe peu de rechercher si, dans le mécanisme des réquisitions militaires « il convient de voir comme une sorte de vente, d'expropria-

Si la chose requise n'était pas destinée au commerce, si elle servait à un usage personnel, si en un mot sa privation n'entraîne qu'une incommodité passagère, il est certain que la théorie du prix de revient peut satisfaire l'équité. On peut soutenir qu'elle indemnise totalement le prestataire et que la prétention de ce dernier serait exorbitante s'il demandait une valeur commerciale à laquelle sa chose restait étrangère par le fait même de sa destination. Lorsqu'au contraire le prestataire devait porter la denrée sur un marché pour la vendre, en réquisitionnant cette marchandise, on enlève au propriétaire l'espérance d'un bénéfice sur lequel il croyait déjà pouvoir compter.

Cependant si la réquisition n'a frappé qu'une faible partie des approvisionnements emmagasinés, le prix de revient est encore équitable.

Sur les marchandises qui lui restent, le commerçant ou le producteur pourra obtenir le gain nécessaire à assurer son existence et celle de sa famille car son bénéfice est élevé par la hausse générale qui résulte de l'état de guerre.

Lorsqu'au contraire l'ordre de réquisition s'applique à toute la production, à tout le stock disponible d'une

« tion pour cause d'utilité publique, d'impôt... qu'enfin la « législation en la matière ne doit être séparée ni de son « milieu ni de son but » (Cour d'Agen, 31 juillet 1916, Jurisprudence publiée par le Ministère de la Guerre, 1917, p. 23).

« Attendu que si cette règle peut être adoptée avec succès « dans certains cas... elle ne saurait être érigée en critérium « et recevoir une application dans toutes les espèces » (Tribunal civil de Brioude, 10 août 1915. *Le Droit*, 22 janvier 1916).

exploitation, payer le prix de revient seul, ce n'est pas indemniser l'exploitant, c'est le ruiner, s'il n'a point pour subsister des réserves suffisantes.

Pour un agriculteur qui vit en grande partie sur les produits de sa ferme, la réquisition est d'ailleurs moins grave que pour l'exploitant qui ne livre à la consommation qu'un produit unique. Le viticulteur, le commerçant, l'industriel qui doivent acheter et payer au prix élevé les denrées nécessaires à leur propre subsistance ont besoin de tirer de leurs produits une rémunération suffisante pour assurer leur entretien.

La situation des producteurs d'alcools se présente dans des conditions analogues à celle des viticulteurs. C'est donc à l'égard de ces catégories spéciales de prestataires que les arrêts acceptent le plus ouvertement la théorie du cours commercial.

La qualité de producteur, de commerçant, d'intermédiaire, d'industriel, la nature de la marchandise, la manière dont le commerçant se l'est procurée ou dont il pourra la remplacer sont autant de considérations qui ont leur répercussion inévitable sur les estimations de la valeur faite par la justice. C'est ainsi que se peuvent expliquer une grande partie des décisions jurisprudentielles.

Il est facile d'en détacher quelques-unes à titre d'exemple pour montrer combien la situation du prestataire a pu influencer sur la solution du litige.

« Attendu qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877, toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur...; attendu qu'il suffit

dans l'espèce actuelle de considérer que P. est cultivateur, producteur de la paille qu'il a fournie et que dans cette situation il sera équitablement indemnisé par le remboursement des dépenses qu'il a faites pour obtenir sa paille, y compris une part correspondante de frais généraux, ce qui constitue le prix de revient, auquel il conviendra d'ajouter une certaine somme de bénéfice raisonnablement calculée pour représenter la valeur de son temps et de son travail, ainsi que l'intérêt de ses capitaux, en admettant que ce dernier article ne figure pas déjà dans les frais généraux ; attendu qu'un tel mode de calculer l'indemnité est nécessaire pour que le prestataire ne soit pas en perte... » (Tribunal civil de Corbeil, 10 mai 1916. *Le Droit*, 1^{er} juillet 1916) (1).

1. On pourra consulter à ce sujet les décisions suivantes dans lesquelles cette influence est particulièrement facile à observer : réquisitions de marchandises neuves (Tribunal de paix de Montfort, 15 mai 1915, *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1916, p. 16). Marchandises à façonner même jugement. Marchandises manufacturées (Tribunal de paix de Saint-Maximin (Var), 7 janvier 1916. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1916, p. 37).

Marchandises non entièrement en la possession de l'acheteur (Cour de Rennes, 6 juillet 1915, *Gaz. du Palais*, 31 janvier 1916).

Marchandises acquises par marchés à livrer (Tribunal de Paix de Rouen, 2 décembre 1914, *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 12).

Denrées alimentaires (Tribunal civil de Bourg, 7 janvier 1916, *la Loi*, 4 et 5 février 1916).

Commerçant (Cour de Dijon, 17 juillet 1916, jurisprudence publiée par le ministère de la Guerre, 1917, p. 13).

Commerçant consommant la denrée pour les besoins de son commerce (Tribunal civil de Mirecourt, 26 août 1915).

Commerçant vendant ses produits (Tribunal civil de Rennes, 26 août 1915, *la Loi*, 12 août 1915).

Intermédiaire (Tribunal civil de la Seine, 1^{re} Chambre, 10 janvier 1916).

Agriculteurs (Tribunal de Paix d'Ecommoy (Sarthe), 9 mars 1915, *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 73).

Il n'est point possible de penser que les tribunaux se décident à abandonner les considérations de faits tant qu'un texte formel ne les obligera point à calculer l'indemnité d'après des règles de droit étroitement définies.

L'imprécision des mots : « indemnité représentative de la valeur » favorise singulièrement la tendance déjà si grande que les magistrats ont toujours eue de statuer en fait pour satisfaire l'équité, se plier aux circonstances, et soustraire leurs décisions au contrôle de la Cour de cassation. On ne saurait mieux résumer cette situation qu'en empruntant à la jurisprudence elle-même sa formule : le juge civil se reconnaît des pouvoirs souverains analogues à ceux du jury d'expropriation. C'est ce qu'ont déclaré expressément le Tribunal de paix de Cherbourg, les tribunaux civils de Toulouse et d'Estampes.

Attendu que les tribunaux ont un pouvoir souverain d'appréciation pour déterminer équitablement le montant de cette indemnité (Cherbourg, 8 mai 1913, *Bulletin spécial des décisions des Juges de paix*, 1915, p. 183).

Attendu que le tribunal, remplissant le rôle du jury a un pouvoir d'appréciation pour déterminer équitablement le montant de cette indemnité (Toulouse, 30 mars 1915, *le Droit*, 25 août 1915).

Attendu que la seule chose que la loi a entendu prohiber et que les tribunaux qui, dans la matière, font fonction de jury, ne doivent pas tolérer... (Estampes, 22 mars 1916, *Gaz. du Palais*, 1^{er} mai 1916).

La jurisprudence semble s'arrêter à un système propre, qui est d'attribuer les indemnités, non d'après la

valeur objective des prestations, mais d'après la situation des fournisseurs, d'après la valeur subjective en quelque sorte que les marchandises pourraient avoir par rapport aux circonstances et aux personnes.

L'étude des arrêts semble marquer trois phases assez distinctes dont l'évolution jurisprudentielle : la phase du prix de revient, la phase du cours commercial, la phase de la valeur individuelle.

Cette évolution se révèle non seulement dans l'étude des dispositifs des sentences rendues mais encore dans l'examen des motifs sur lesquels ces dispositifs sont fondés. En recherchant quelles sont les préoccupations qui ont influencé les juges, il convient de replacer cette controverse dans le milieu social d'où elle est sortie.

C'est donc par les motifs tirés de considérations sociales ou économiques que nous commencerons l'exposé des raisons ou des sentiments qui paraissent avoir guidé les jugements et arrêts dans la marche qu'ils ont suivie. Il a été invoqué en effet dans la discussion relative aux bases de l'indemnité de réquisition, des arguments d'un ordre extra-juridique.

Les uns ont un caractère social ; ils sont tirés du devoir patriotique de la population, de la crainte de la spéculation, de l'inégalité du fardeau de la réquisition, du règlement tardif qui a été fait des indemnités,

Les autres sont empruntés à la science économique ; ils s'appuient sur la théorie de la valeur d'échange et de la valeur d'usage, sur le besoin de reprise des affaires sur le développement de la pratique des marchés amiables et sur le fait que l'Intendance a d'elle-même fait

varier suivant les époques les prix offerts par elle pour les réquisitions.

Il suffit d'ailleurs pour découvrir ces causes extérieures, de les chercher dans le texte même des décisions de jurisprudence. La gravité de tous les problèmes touchant à la défense nationale et le retentissement qu'ils ont eu dans l'opinion ont poussé les tribunaux à exposer ouvertement leurs doutes ou leurs convictions et à prendre en quelque sorte le public à témoin du débat qui s'ouvrait devant eux.

On rencontre donc dans les motifs de leurs sentences une abondance inusitée de considérations de tout ordre. Il n'est besoin que de puiser dans ces éléments après les avoir ordonnés pour faire revivre ces impulsions qui, dans les temps troublés, l'emportent si souvent sur la raison.

A. — *Les causes psychologiques*

L'intérêt qui s'attache à la situation des parties en cause et la sympathie qu'elles méritent n'a jamais pesé d'un poids plus lourd dans les balances de la justice. Les arguments de sentiment occupent peut-être ici la première place.

Dans les premiers mois de la guerre mondiale, le désir de donner à nos soldats l'aide matérielle dont ils avaient besoin et l'élan généreux du pays pour offrir à ses défenseurs les ressources nationales, ont fait accepter sans difficulté la charge des réquisitions.

1^o *Retard dans le règlement.* — Mais le public comprend mal, à mesure que les hostilités se prolongent, le

retard considérable subi par le règlement de réquisitions fournies avec un empressement certain (1).

1. Sans entrer ici dans l'examen détaillé des causes qui ont retardé le paiement des indemnités, causes multiples dont les unes tiennent à la nature des choses, d'autres à la lenteur des rouages administratifs, d'autres enfin à la complexité extrême de la loi de 1877, il convient de signaler les efforts qui ont été faits pour réduire le retard au minimum dans certains cas déterminés.

a) *Les pièces régulières font défaut* : une circulaire du 7 oct. 1914 (B. O. P. S. P. 33/428) prévoit d'autres modes de preuves, notamment la déclaration de deux témoins honorables et désintéressés dans l'affaire, appuyée de la certification du service par le maire de la commune. Cette méthode ayant donné lieu à des abus une circulaire du 20 avril 1915 (J. O., 27 avril), a créé à titre provisoire des commissions de liquidation composées d'un membre civil et d'un membre militaire, et chargées de procéder aux enquêtes et régularisations nécessaires.

b) *Les services administratifs sont suspendus* (par suite de la présence de l'ennemi) dans la commune où les réquisitions ont eu lieu : les prestataires, conformément aux décrets du 31 janvier 1915 (pour les chevaux, mules, mulets et voitures) et du 16 décembre 1914 (pour tous autres animaux, marchandises, denrées ou service) peuvent obtenir satisfaction en adressant le reçu des fournitures requises ou le reçu modèle n° 1 de la mairie au sous-intendant militaire de la 18^e région, à Bordeaux en faisant cet envoi, soit directement, soit par l'intermédiaire du maire de leur résidence actuelle, qui leur en délivrera récépissé ; les parties intéressées ont à indiquer la recette des finances ou la perception à la caisse de laquelle le paiement doit être fait. Après avoir effectué la vérification de la pièce produite, le Sous-Intendant militaire de la 18^e région fixe le prix à payer, d'après un tarif du Ministre de la Guerre, et délivre au nom de la partie un mandat de trésorerie. Ils transmettent par lettre recommandée à la partie intéressée soit directement, soit par l'intermédiaire de la mairie qui s'en fait délivrer récépissé, le mandat de trésorerie (accompagné d'une déclaration revêtue de son cachet et de sa signature) contenant décompte de la somme mandatée et portant : 1^o que cette liquidation n'est que provisoire et que lors du rétablissement des services administratifs dans la commune où la réquisition

Bien qu'en pure logique la détermination du quantum d'une indemnité ne doive pas dépendre du délai probable de son paiement, il n'en reste pas moins que le fardeau imposé au prestataire grandit avec le temps écoulé entre la délivrance du bon de réquisition et la remise du mandat. La moitié seulement de la somme allouée par l'Intendance porte intérêts ; ceux-ci ne sont dus que pour six mois et pour les réquisitions antérieures au 16 décembre 1914. S'ils sont exigibles sans limitation en cas de condamnation judiciaire ils ne sont attribués que sur la demande du créancier et ne courent que du jour de la sommation ou de la demande.

Le retard dans le règlement n'étant pas compensé par un appoint suffisant d'intérêts, on conçoit que dans un but d'équité plusieurs juridictions aient cru expédient de répondre par un relèvement de la condamna-

a été faite, il sera procédé à une liquidation définitive faisant ressortir la somme exacte revenant à la partie ; 2° que l'excédent que pourra faire ressortir cette liquidation définitive ne sera payé par le receveur municipal de la commune susvisée que sur la production de la présente déclaration.

Le prestataire, porteur du mandat de trésorerie, doit s'adresser ensuite au comptable chargé du paiement qui, sous sa propre responsabilité rapprochera le mandat du talon ; puis s'assurera avec le plus grand soin et au besoin au moyen d'un certificat du maire, de l'identité de la partie et de sa qualité d'évacué. Ce comptable procède ensuite au versement des fonds après avoir fait quittance du mandat et signer par la partie prenante une déclaration portant que le prix n'est frappé ni d'opposition ni de transport. Pour les chevaux, mulets et voitures, les formalités étant plus longues que pour les autres fournitures, le trésorier général du département où résident les réfugiés peut leur payer le montant des sommes portées sur le duplicata, si les parties peuvent présenter deux cautions notoirement solvables.

tion en principal aux plaintes des prestataires contre la lenteur du règlement de leurs créances.

« Attendu qu'Augier affirme n'avoir pas reçu un centime d'acompte sur la marchandise réquisitionnée le 19 février 1915, ni en argent, ni en bons du trésor ; qu'il est incontesteable que, privé tout à la fois de la marchandise et de tout ou partie de sa valeur, il a dû se procurer ailleurs les capitaux qui lui sont nécessaires pour soutenir son commerce ; attendu qu'il a subi un dommage » (Tribunal civil de Carpentras, 23 novembre 1915, *Dalloz* 1916, 2, p. 41).

2° *Les sentiments patriotiques.* — L'impression fâcheuse causée par le retard apporté dans les règlements était de nature à combattre les impressions toutes contraires nées du patriotisme de nos populations et de leur volonté d'assurer la victoire par l'acceptation courageuse des sacrifices nécessaires.

Ces sentiments ont été fréquemment exprimés dans les décisions de justice, soit pour limiter certaines prétentions des prestataires, soit pour mettre en balance les intérêts de l'Etat et ceux des citoyens réquisitionnés et pour établir entre eux un juste équilibre.

Il est intéressant de signaler le nombre très grand des jugements qui ont fait état de ces considérations.

« Attendu que si l'on ne doit obliger les commerçants ou autres fournisseurs à perdre sur le prix de revient de leurs fournitures, on peut tout au moins faire appel à leur patriotisme et leur demander d'abandonner la totalité du bénéfice réalisé en temps normal sur la clientèle civile » (Tribunal de paix de Rouen, 21 octobre 1914. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 41).

« Attendu que dans l'esprit du législateur cette indemnité des objets mobiliers expropriés dans l'intérêt supérieur de

la défense de la nation doit être limitée au préjudice réellement subi, tout en sauvegardant le plus possible les intérêts de la nation » (Tribunal de paix de Neufchâtel-en-Bray, Seine-Inférieure, 5 décembre 1914, *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 3).

« Attendu que les réquisitions militaires ont pour but de ravitailler l'armée c'est-à-dire d'entretenir et d'augmenter les moyens de défense du pays pour la sauvegarde de la patrie ; qu'il n'y a pas lieu de s'occuper si ces réquisitions procurent ou ne procurent pas à ceux qui en sont l'objet un bénéfice » (Tribunal de paix de Joinville (Haute-Marne) 7 mars 1915, *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 75).

« Attendu que l'argument des prestataires ne mérite pas d'être pris en considération comme illégitime dans les pénibles circonstances présentes, où il ne doit pas être plaidé le manque à gagner, alors qu'il s'agit de l'alimentation des admirables soldats qui défendent avec tant de bravoure et d'abnégation le sol sacré de la France envahie » (Tribunal de paix de Saint-Maximin (Var) 7 janvier 1916, *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1916, p. 37 (1)).

Quelques-uns d'entre eux ont cru devoir mettre en parallèle ce que l'un d'eux appelle les droits et les devoirs des citoyens.

« Attendu que dans l'esprit du législateur cette indemnité des objets ou des choses expropriées dans l'intérêt supérieur de la défense de la nation, doit être limitée au préjudice réellement subi tout en sauvegardant les intérêts de la nation ; attendu qu'en tout temps chaque devoir engendre un droit, le devoir de se soumettre à la réquisition s'impose à chacun par utilité générale, par nécessité nationale ; le droit à indemnité découle de ce devoir.

1. Dans le même sens : Tribunal de paix de Sceaux, 28 août 1915 ; Tribunal civil de Saint-Amand, 8 septembre 1915 ; Tribunal civil de Castelnaudary, 16 juin 1916.

Attendu qu'en ce moment où s'affirme chaque jour davantage le succès de nos armées et le triomphe du droit sur la force, n'est-ce pas encore, dans une bien modeste mesure cependant, faire acte de bonne justice que de faciliter à chacun le moyen de respecter la loi tout en faisant respecter son droit » (Tribunal de paix du Pont de l'Arche, 23 juin 1915. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 151).

« Attendu que le législateur du 3 juillet 1877, en codifiant toutes les dispositions antérieures sur les réquisitions a eu pour but d'assurer la sécurité et le ravitaillement de la nation tout en protégeant les citoyens contre les abus que la nécessité de la sécurité nationale rendait inévitables ; il a voulu donner à l'armée dans les cas prévus, dans les temps troublés, le moyen de se procurer sans délai le strict nécessaire, et il a cherché à le faire avec ordre, avec ménagement, avec la dignité que comporte toute obligation légale, commandant d'une part aux citoyens qui ne peuvent concourir autrement à l'œuvre commune, de trouver dans leur patriotisme une généreuse satisfaction à s'y associer par l'aide qu'ils donnent aux combattants et à l'armée ; d'autre part de ne se procurer que l'indispensable par les voies extraordinaires qu'il met à sa disposition, en permettant au soldat d'exiger du citoyen tout ce qui lui était nécessaire, il a voulu assurer à ce citoyen la juste indemnité de tout ce dont il était privé, afin que les charges sociales entraînées par la défense de la patrie soient également réparties entre tous ; qu'ainsi il a été amené à décréter que toutes les prestations devaient donner droit à des indemnités représentatives de leur valeur. » (Tribunal civil d'Auxerre, 24 novembre 1915. *Gaz. des Tribunaux*, 25 janvier 1916).

Le juge de paix de Palaiseau dans un considérant sévère (16 avril 1916) repousse la prétention d'un prestataire.

« Cherchant à se faire attribuer au préjudice de l'Etat un bénéfice illicite, indigne d'un honnête homme, surtout dans

les circonstances actuelles qui obligent la nation à faire des dépenses considérable pour sa sécurité. »

Quelque imprécise que soit l'étendue de l'idée de sacrifice contenu dans ces sentiments patriotiques, et bien qu'on doive reconnaître dans quelques-uns de ces attendus une propension à dépasser la mesure habituelle aux sentences judiciaires, il convient malgré tout de ne pas négliger ces données d'ordre psychologique.

B. — *Les causes sociales*

Mais à côté des impressions nées du devoir patriotique, il est d'autres facteurs moraux que la jurisprudence a retenus et qui ont agi dans un sens tout différent. La principale de ces considérations se tirent du principe d'égalité entre les citoyens qui est à la base de notre droit public moderne.

1° *Le principe d'égalité.* — La valeur calculée d'après le prix de revient entraîne l'abandon de tous bénéfices et établit par suite dans les patrimoines une différence entre les sommes allouées pour les objets requis et celles obtenues pour les mêmes produits livrés au commerce d'après le cours des mercuriales, qui comporte une marge de gain.

Obliger le créancier à se contenter de la restitution de ses débours, c'est-à-dire du prix d'achat augmenté d'une faible quote-part de frais généraux, c'est donc lui imposer une charge d'autant plus lourde que les réquisitions grèvent de préférence certaines localités voisines du champ des opérations ou certaines denrées plus nécessaires aux besoins de l'armée.

La contribution qu'on est appelé ainsi à imposer aux citoyens les frappe donc avec une mauvaise incidence puisqu'elle se répartit inégalement entre eux, elle en froisse quelques-uns qui accepteraient bien plus volontiers les offres de l'Intendance s'ils ne voyaient en même temps d'autres producteurs ou commerçants vendre les mêmes marchandises à des conditions plus rémunératrices.

Le prix de revient, à la différence du prix commercial, est donc créateur d'inégalités, c'est ce que constatent deux décisions jurisprudentielles, les attendus de l'une d'entre elles laissent entendre que cet argument lui a paru décisif.

Le tribunal d'Auxerre déclare dans un passage de son jugement du 24 novembre 1913 (*Gaz. des tribunaux* du 23 janvier 1916) que :

« Le législateur a voulu assurer aux citoyens la juste indemnité de tout ce dont il est privé, afin que les charges sociales entraînées par la défense de la patrie soient également réparties entre tous. »

Le tribunal civil de Carpentras (23 novembre 1915. *Dalloz* 1916, 2, 12) a insisté sur cette idée en la développant :

« Attendu que si la thèse de l'Intendance était adoptée on aboutirait à ce résultat ridicule que le prix d'une denrée devrait être établi pour chaque réquisitionné eu égard aux conditions particulières de son exploitation, de telle sorte que, dans la même commune, les prestataires toucheraient des prix différents pour les mêmes marchandises ; en second lieu le réquisitionné se trouverait toujours dans une situation inférieure à celle du producteur son voisin peut-être non-

réquisitionné, le premier ne pouvant tirer de sa marchandise que le prix de revient augmenté d'une quote-part invariable de frais généraux, le second pouvant au contraire la vendre au mieux de ses intérêts et selon le cours du jour. »

Nous retrouvons encore le même souci d'égalité manifesté dans un jugement du tribunal civil d'Etampes (22 mars 1916. *Gaz. du Palais* du 1^{er} mai 1916).

« Attendu que le prix de revient tel que le conçoit l'Intendance mettrait les réquisitionnés dans une situation inférieure à celle de ceux qui, exerçant la même profession, ne le seraient pas puisque ces derniers pourraient vendre au mieux de leurs intérêts et au cours du jour et avoir ainsi un avantage considérable sur ceux qui auraient été atteints par la réquisition ; que ce serait là un résultat injuste que le législateur n'a certainement pas entendu créer. »

L'argument était de nature à faire impression (1). Mais l'égalité que les lois s'efforcent d'établir entre les citoyens ne peut être qu'une égalité de droit, non une égalité de fait. Le droit public reçoit satisfaction si la valeur de l'indemnité de réquisition est fixée pour tous les citoyens sur la même base, chacun d'eux étant également assujetti à recevoir des ordres et à y obéir.

C'est dépasser la portée des règles constitutionnelles que de chercher à niveler par le moyen du droit les situations inégales qui naissent de la variété infinie des faits. Il n'est possible d'y remédier que par des lois particulières inspirées des événements eux-mêmes et limitées dans leurs effets aux causes spéciales qui les ont produites.

1. Voir dans le même sens : Tribunal civil de Gaidhat, 4 juillet 1911. Jurisprudence publiée par le ministère 1917, p. 66 et Cour d'Agen, 31 juillet 1916, même recueil, p. 20.

En fait, s'il est démontré que les cours du temps de guerre enregistrent une hausse générale et souvent considérable, est-ce invoquer à propos l'égalité que demander le droit pour tous de bénéficier de cette hausse ?

L'égalité ne consisterait-elle pas aussi bien à en priver ceux qui par des marchés amiables ont pu en profiter ?

L'argumentation tirée du principe d'égalité frappe les juges moins par son exactitude doctrinale actuelle que par la séduction qu'elle peut exercer sur une nation démocratique. Mais ceux d'entre eux qui pouvaient être guidés par ces opinions avancées allaient se heurter au danger de favoriser une spéculation que leurs tendances devaient condamner.

2^o *La spéculation.* — La théorie de la valeur calculée d'après le prix de revient s'oppose en effet avec force aux tentatives de la spéculation et elle peut regagner grâce à ce pouvoir la faveur d'une opinion populaire franchement hostile à la hausse artificielle des prix. Cette préoccupation de réprimer la spéculation apparaît dans des décisions nombreuses.

Considérant qu'il n'y a pas lieu pour la fixer de faire entrer en ligne de compte les avantages ou les pertes que pourraient comporter dans l'avenir les éventualités d'une spéculation (Cour de Rennes, 6 juillet 1915, *Gaz. du Palais*, 31 janvier 1916).

Attendu... que les tarifs applicables aux prestations doivent s'en rapporter bien moins aux cours souvent fictifs et faussés par la spéculation qu'à la valeur intrinsèque desdites prestations (Tribunal civil de Lannion, 7 septembre 1915).

Attendu que calculer le chiffre de l'indemnité due au prestataire sur le niveau des cours commerciaux serait favoriser les spéculations à la hausse qui sont criminelles et redoutables en temps de guerre et procurer aux prestataires l'avantage facile d'un bénéfice illicite au détriment du Trésor public, contrairement à l'intérêt de la défense nationale (1) (Tribunal civil de Besançon, 7 avril 1916. *Jurisprudence du Ministère de la Guerre*, 1917, p. 32).

Le nombre important des décisions relevées s'explique par l'émotion que suscite la spéculation quand elle provient de l'état de guerre.

La déclaration de guerre qui précède généralement de peu le moment où s'exerce le plus activement le droit de réquisition provoque naturellement une hausse générale des denrées.

Celles-ci tendent à disparaître soit à cause des approvisionnements rassemblés par l'administration militaire ou même à cause de la seule conviction qu'il en sera fait, soit en raison des réserves constituées par les particuliers dans la crainte des événements, soit par l'arrêt immédiat de la production. La spéculation se trouve favorisée à la fois par la raréfaction des marchandises et par le trouble profond des relations sociales. Le cours des mercuriales en temps de guerre contient donc une part de bénéfices souvent exagérée et si l'Etat prenait aveuglément pour bases ces « cours commerciaux démesurément enflés par le fait même de

1. Voir dans le même sens : Tribunal de paix de Nogent-sur-Marne, 7 décembre 1914; Tribunal de Paix de Montfort (Ille-et-Vilaine), 23 janvier 1915; tribunal de paix de Carantan (Manche), 18 mai 1915; trib. civil de Saint-Amand, 8 septembre 1915; tribunal civil d'Auxerre, 24 novembre 1915.

la réquisition et de l'état de guerre (1) » il favoriserait et entretiendrait la spéculation dont il serait la victime. Il ferait naître l'injustice pour la subir ensuite, rôle singulièrement ingrat.

Le jugement du Tribunal civil de Toulouse (30 mars 1915, *le Droit*, 25 août 1915) qui adopte la théorie du cours commercial en prévision d'un fléchissement possible des prix, s'est mis en contradiction avec soi-même puisque sous prétexte de défendre les intérêts de l'Etat, il a pris parti contre lui.

« Attendu, dit-il, que l'évaluation de l'indemnité ne doit pas être recherchée uniquement dans la facture d'achat de la denrée réquisitionnée, sous peine de laisser dans certains cas à l'administration la charge d'une mauvaise opération commerciale. »

Plus subtil est le raisonnement du tribunal civil de Rennes (26 avril 1915, *la Loi* 12 août 1915). Il cherche à établir une égalité de risques entre les chances de hausse et les possibilités de baisse, et semble supposer que l'adoption du prix de revient qui mettait l'Intendance à l'abri de la hausse ne l'engagerait pas à supporter les conséquences de la baisse.

« Puisque, dit-il, il ne viendrait pas à l'idée de payer une denrée un prix supérieur à celui auquel on pourrait s'en faire livrer. »

Cet argument depuis la publication de ce jugement a été plusieurs fois invoqué par les prestataires.

1. Tribunal civil de Tarbes, 24 juillet 1916. *Jurisprudence publiée par le Ministère*, 1917, p. 51.

C. — *Les causes économiques*

L'attention portée par la jurisprudence aux dangers de la spéculation devait conduire les tribunaux à suivre la pente sur laquelle les dernières décisions nous ont déjà fait glisser, et à introduire dans le débat les problèmes économiques qui se présentent d'eux-mêmes à l'esprit lorsqu'il s'agit de déterminer le prix d'un produit.

L'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 en disant que les prestations donnent droit à une indemnité représentative de leur valeur, incitait à ces recherches, puisque le mot « valeur », peu employé dans la langue juridique, est l'un des termes fondamentaux de la science économique.

1^o *La valeur d'usage et la valeur d'échange.* — La valeur, c'est-à-dire l'ordre des préférences que nous attachons aux biens, peut être appréciée suivant les besoins des individus et les services qu'ils tirent directement des choses : elle est appelée alors *valeur d'usage* ; elle peut également être appréciée comme un moyen d'obtenir d'autres richesses par voie d'échange : on la nomme en ce cas *valeur d'échange*. Dans un régime de libre concurrence, il est admis que la loi de l'offre et de la demande fait osciller cette valeur d'échange autour du coût de production.

Le dépouillement de la jurisprudence permet de retrouver dans les documents judiciaires l'influence de ces notions.

Les principales questions que les tribunaux semblent s'être posées sont les suivantes. Le mot valeur dans la loi du 3 juillet 1871 se réfère-t-il à l'une de ces deux notions : valeur d'usage ou valeur d'échange ? S'il se réfère à la valeur d'échange, la loi de l'offre et de la demande qui fixe les cours commerciaux ne doit-elle pas déterminer également l'indemnité due aux prestataires ?

L'examen de ces difficultés peu familières à des juges civils les a entraînés à quelques confusions dans le domaine économique. Celles-ci sont apparentes dans une décision du tribunal de paix de Montfort (Ille-et-Vilaine, 23 janvier 1915 ; *le Droit*, 18 juin 1915) qui révèle quelques imprécisions dans l'emploi que fait du mot « valeur d'usage » le magistrat cantonal.

Attendu qu'en l'état actuel de la science économique il apparaît que la valeur d'une chose déterminée s'entend, socialement parlant, de la quantité de monnaie nécessaire en un temps et en un lieu donnés pour se la procurer, c'est-à-dire de sa valeur en échange et non pas seulement de sa valeur en usage, moins encore des frais de sa production ou de son prix de revient.

Attendu que cette valeur en échange qui est déterminée sous le nom de prix courant par les rapports de l'offre et de la demande varie suivant les oscillations du marché. »

D'autres attendus témoignent de la préoccupation exercée sur les juges par la loi de l'offre et de la demande.

Attendu au contraire qu'il ne peut être sérieusement contesté que la valeur du blé soit représentée par le prix résultant du jeu normal de l'offre et de la demande, et publié dans les Mercuriales (Tribunal de paix d'Ecommoy (Sarthe), 9 mars

1915, *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 73.

Attendu que la thèse de l'Intendance se heurte aux règles du bon sens, à l'équité et à la loi économique de l'offre et de la demande (Tribunal civil de Carpentras, 23 novembre 1915. *Dalloz* 1916, 2, p. 12).

Attendu d'autre part que dans le lieu de production la valeur du vin correspond, au sens de la loi, à la somme en argent que le producteur aurait pu, par le jeu normal de la loi de l'offre et de la demande, obtenir en échange, en l'offrant au commerce ou sur le marché (Tribunal de paix de Sommières (Gard) 30 décembre 1915. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix* 1916 p. 65).

Il est permis de penser que la thèse de la valeur d'usage, de la valeur d'échange, de même que la loi de l'offre et de la demande ne figurent pas dans les attendus à titre de motifs ayant vraiment entraîné la conviction du juge.

Ce sont bien plutôt des explications destinées à justifier après coup une solution déjà acquise pour d'autres raisons et qui ont été choisies eu égard à leur apparence scientifique et à la généralité de leurs applications.

L'aveu très sincère contenu dans une décision mérite d'être retenu :

Attendu que la détermination de la valeur intrinsèque du blé, c'est-à-dire sa valeur en dehors de toute convention ne pourrait que faire l'objet d'une discussion purement théorique sans intérêt devant un tribunal obligé d'envisager les contingences (Tribunal de paix d'Ecommoy (Sarthe), 9 mars 1915, *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 73).

On s'explique très bien que dans certains cas l'uti-

lité de la chose requise qui était employée par le prestataire pour ses besoins soit invoquée par lui comme base de l'indemnité ; alors on se rapproche de la valeur d'usage, tandis que dans d'autres hypothèses le même prestataire envisage le produit réquisitionné comme une marchandise d'ordre commercial, figurant dans son actif avec la valeur que leur donnent les *Mercuriales* ; alors on se rapproche de la valeur d'échange.

Mais on aurait tort de conclure de ces rapprochements à l'application scientifique de lois économiques. Bien au contraire il en résulte que ces lois sont hors de cause, puisque l'on est conduit à admettre tantôt la valeur d'usage et tantôt la valeur d'échange.

Les décisions qui se sont référées à cette dernière valeur ne sont en réalité et malgré leur allure doctrinale que des décisions d'espèces, et la distinction qui tend à faire réclamer par le prestataire et suivant les cas telle ou telle indemnité repose sur des convenances personnelles, c'est-à-dire sur des faits et non sur des principes de droit. On ne voit pas pourquoi le fait que tel ou tel mécanisme, telle ou telle loi économique déterminerait les cours, aurait une influence dans la question de savoir si les cours ainsi établis serviraient de base au règlement des réquisitions. Cela serait d'autant plus surprenant que celles-ci ne supposent ni offre ni demande au moment où elles ont lieu.

La loi de l'offre et de la demande explique peut-être les cours mais elle ne les légitime pas ; en tout cas elle ne saurait leur conférer l'autorité particulière de déterminer les indemnités. L'obscurité même de certaines

lois économiques explique qu'on les invoque souvent hors de propos, mais le prestige qui s'attache à leur caractère de lois scientifiques ne doit pas faire illusion.

Plus modestes sont en réalité les vraies causes économiques qui ont agi sur les tribunaux ; moins flatteuses, mais plus près de la vérité, elles se tirent assez simplement des conditions matérielles de la vie économique du pays au moment où se règlent les réquisitions.

2° *La reprise des affaires.* — Le premier de ces éléments est le besoin général de la reprise des affaires, qui augmente avec la durée des hostilités. Le ralentissement de toutes les transactions et les pertes qui en résultent ne peuvent se prolonger sans affaiblir les forces de résistance de la nation.

Mais on serait mal venu à engager les citoyens à se remettre à leurs affaires et à produire avec plus d'ardeur que jamais, si leurs efforts devaient aboutir à une réquisition qui ne leur procurerait que le prix de revient.

L'Intendance a été conduite ainsi à relever plusieurs fois ses tarifs. Mais si le prix de revient était la base théoriquement exacte de l'indemnité, l'Intendance pour rester fidèle à son principe, n'aurait pas dû procéder à ces relèvements qui la mettent en contradiction avec elle-même.

L'abandon de sa propre thèse par l'Intendance constitue l'aveu de sa faiblesse. Plusieurs décisions se sont emparées de l'argument.

Attendu au contraire que cette assertion est corroborée par ce fait, établi au cours des débats, que pour la récolte

de blé de l'année 1914 les offres de l'administration militaire ont été successivement de 26 francs, puis de 27 francs, et enfin de 30 francs le quintal au 4 février 1915 et que ces variations ne peuvent s'expliquer que par la nécessité de suivre des fluctuations des cours commerciaux (Tribunal de paix d'Ecommoy (Sarthe), 9 mars 1915. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1913, p. 73).

Attendu que l'autorité elle-même ne se conforme pas aux indications formulées par M. le ministre de la Guerre dans une lettre circulaire dont la connaissance a été portée à tous les magistrats par le garde des Sceaux à la date du 24 mars 1915 et disant que la valeur doit être la valeur intrinsèque et non la valeur marchande ; que dans les barèmes concernant les prix à appliquer aux réquisitions de vins, on peut voir que le prix du vin à 10 degrés par exemple, fait du 1^{er} juillet au 1^{er} octobre 1915 un saut de 21 fr. 50 à 38 fr. 25, montrant ainsi que la valeur marchande est bien celle qu'il s'agit de déterminer d'abord et d'appliquer ensuite (Tribunal de paix de Saint-Maximin (Var), 7 janvier 1916. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1916, p. 37).

Attendu sans insister davantage que les inconvénients d'un pareil système n'ont pas manqué d'apparaître puisqu'il est constant que l'administration militaire a décidé que le prix des vins de la récolte de 1915 serait fixé d'après les cours commerciaux moyen de la deuxième quinzaine de ce mois de septembre (Tribunal civil de Perpignan, 23 février 1916 ; *le Droit*, 23 mars 1916).

Une revue rapide des causes extérieures qui ont agi sur la jurisprudence montrent que leur influence a été considérable. Les retards dans le règlement, le désir d'établir l'égalité la plus complète entre les prestataires et les autres citoyens non requis, le besoin d'une reprise générale des affaires, la pratique même de l'Intendance qui a fait varier suivant les époques les prix qui servent de base à ces règlements, sont autant

de considérations vraiment puissantes qui ont plaidé en faveur du cours commercial.

Mais ces considérations n'ont pas toutes une égale portée : l'impression causée par le retard des règlements n'a eu qu'une influence temporaire ; le désir d'égalité a été contrebalancé par la crainte des spéculations. Plus décisive semble avoir été l'influence exercée par le besoin de rendre au pays une vie économique moins aléatoire.

La réquisition arrête la marche des affaires et il est nécessaire d'y substituer le plus possible la pratique des marchés amiables, chaque fois que ceux-ci ne subissent pas eux-mêmes le contre-coup d'un agiotage illícite (1). On s'explique ainsi pourquoi des arrêts ont opéré le règlement des réquisitions sur des bases voisines de celles où s'opère le marché amiable.

D. — *Les arguments de droit*

1° *Le texte.* — Lorsque la solution d'un procès apparaît comme nécessaire, le premier souci que la technique judiciaire impose au juge est la recherche du texte de loi qu'il a la charge d'appliquer et qui lui permettra de justifier la décision qui s'impose à son esprit ; en effet, cette décision doit être motivée et doit s'appuyer au moins sur une interprétation de la législation en vigueur.

1. Le ministère de la Guerre a rappelé dans de nombreuses instructions que l'emploi de la réquisition doit rester exceptionnel notamment dans les circulaires des 5 novembre 1914, 9 septembre 1915. (*B. O. P. S.-P.*, p. 379), 28 octobre 1915 (*B. O. P. S.-P.*, p. 481).

L'article 2 de la loi de 1877, le seul qu'il y ait lieu d'envisager dans notre question est ainsi conçu :

Toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur, sauf dans les cas spécialement déterminés par l'article 15 de la présente loi.

Trois mots y apparaissent comme étant d'une importance primordiale : *Indemnités, représentatives, valeur*. C'est à l'étude de ces trois termes que se ramènent toutes les controverses que l'examen du texte a suscitées dans les arrêts.

1° *Le mot Indemnité.* — Les prestations donnent droit, dit l'article 2 à une « indemnité », quel est le sens exact de ce mot ?

On pouvait soutenir que l'expression d'indemnité a un sens bien limité. Une indemnité n'est point un paiement quelconque, elle correspond à l'idée de réparation ; c'est-à-dire de préjudice subi.

La loi prévoit 2 cas de réparation de préjudices suivant que le dommage a été causé par une faute délictuelle (art. 1382 du Code civil ou par une faute contractuelle (art. 1146 et suivants).

L'emploi du mot indemnité dans l'article 2 de la loi de 1877 conduit donc à étendre à la matière des réquisitions les principes admis par le droit civil pour la fixation des dommages.

De nombreuses décisions se ralliant à cette interprétation ont voulu attacher à l'emploi du mot indemnité dans le texte une importance juridique. Elles ont associée l'idée d'indemnité à celle de préjudice et en ont conclu

que les tribunaux devaient s'attacher à régler les réquisitions comme un dommage causé au prestataire.

Attendu que pour faire cette évaluation il y a lieu de considérer qu'il ne s'agit que d'une indemnité, c'est-à-dire d'un dédommagement du préjudice causé (Tribunal de paix du Mans, 27 décembre 1914, *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 160).

Attendu que l'indemnité, pour être suffisante, doit comprendre tout le préjudice causé au prestataire (Tribunal de paix de Saintes, 17 avril 1915, *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 135).

Attendu que l'indemnité des objets ainsi expropriés doit se limiter par conséquent au préjudice réellement subi par le prestataire (Tribunal de paix de Saint-Maximin. Var, 7 janvier 1916, *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1916, p. 65).

Attendu que la réquisition ne saurait donc constituer pour le prestataire une source de bénéfice ; qu'elle doit être seulement, comme l'indique le sens exact du mot indemnité, le dédommagement du préjudice subi par celui qui est tenu de déférer à la réquisition (Tribunal civil de Besançon, 7 avril 1916, *Jurisprudence publiée par le Ministère de la Guerre*, 1917, p. 29).

Attendu que l'indemnité doit correspondre au préjudice réellement subi (Tribunal civil de Bourgoin, 28 juillet 1915) (1).

Un jugement est allé plus loin encore, il ne s'est pas contenté d'affirmer que le mot indemnité conduisait à l'évaluation d'un préjudice, il a admis en ce qui concerne la matière des réquisitions l'application de l'arti-

1. Voir dans le même sens, Tribunal de paix de Boulogne-sur-Seine, 6 août 1915 ; Tribunal civil de Saint-Amand, 8 septembre 1915 ; Cour d'Agen, 31 juillet 1916 (*Jurisprudence publiée par le Ministère*, 1917, p. 23) ; Tribunal civil d'Etampes, 22 mars 1916 (*Gaz. du Palais*, 1^{er} mai 1916).

cle 1149 du Code civil qui comprend tout à la fois l'évaluation de la perte faite et celle du gain manqué.

Attendu qu'au surplus rien dans les travaux préparatoires de la loi de 1877 ne permet de supposer que ses auteurs aient entendu déroger au principe général posé par l'article 1149 du Code civil et exclure de l'indemnité pour dommage né de la réquisition, l'un des éléments de ce dommage (Tribunal civil de Toulouse, 1^{re} Chambre, 4 mars 1916 *le Droit*, 23 mars 1916).

Mais ce jugement est resté isolé. Les dommages-intérêts en effet supposent l'existence d'une faute délictuelle ou contractuelle. Or l'administration militaire qui réquisitionne d'une manière régulière et conformément à la loi ne commet aucune faute, n'engage pas sa responsabilité, et la théorie des dommages-intérêts se trouve complètement hors de cause.

Attendu que le demandeur n'est pas fondé à demander les intérêts du jour de la réquisition à titre de dommages-intérêts puisque la loi n'accorde qu'une indemnité représentative de la valeur, ce qui exclut toute idée de dommages-intérêts (Tribunal civil de la Seine, 1^{re} Chambre, 26 juillet 1916, *Jurisprudence publiée par le Ministère*, 1916, p. 53).

On peut également s'étonner des conclusions que les autres décisions de jurisprudence rapportées plus haut ont voulu tirer de la présence dans le texte du mot indemnité. Cette expression a déjà figuré avant la loi de 1877 dans la loi de 1841 sur l'expropriation ; il semble bien qu'il était difficile dans ces deux lois de se servir d'un autre. C'est qu'en effet les marchandises réquisitionnées, de même que les immeubles expropriés, ne sont point acquises en vertu d'un contrat de vente, elles

ne font pas l'objet d'une cession contractuelle, et il était impossible d'employer à leur égard le mot de prix. On a donc eu recours au terme beaucoup plus vague d'indemnité qui s'applique plus exactement à notre hypothèse puisque c'est à la suite d'un acte d'autorité publique subi et non consenti que le citoyen devient créancier de l'Etat.

Attendu que celui qui livre ce n'est pas un vendeur mais un prestataire, ce qu'il reçoit en retour ce n'est pas un prix mais une indemnité. (Tribunal civil de Limoges, 10 mars 1916).

Mais il est exagéré d'en conclure que dans ces deux cas la notion d'un dommage ou d'un préjudice, avec tous les éléments qui en composent la réparation, intervienne dans l'évaluation de la somme qui sera due.

Le mot indemnité permet peut-être de retenir l'examen d'un élément personnel spécial à chaque réquisition, il ne saurait autoriser l'attribution de toute la somme nécessaire pour remplacer les choses requises dans le patrimoine qui les a fournies.

L'indemnité qui en réparant le préjudice permettrait d'acquérir des choses semblables à celles qui ont été requises (valeur de remplacement) est plus élevée que le cours commercial lui-même chaque fois qu'un délai a été nécessaire au prestataire pour passer de nouveaux marchés, et qu'une hausse continue ne lui a pas permis de se racheter aux conditions des mercuriales au jour de la réquisition. Lorsqu'un industriel se sert d'une denrée le plus souvent du charbon, pour l'exploitation de son entreprise, il ne demandera pas le cours commercial

puisque ce prix ne devait jamais s'appliquer à un capital circulant destiné à être détruit par son emploi même. Il préférera réclamer le prix plus élevé qu'il a dû déboursier pour acquérir les produits remplacés et certains tribunaux paraissent avoir approuvé cette prétention.

Attendu que l'intention du législateur a été d'indemniser exactement les citoyens soumis à la réquisition par l'allocation d'une somme qui leur permette de remplacer au prix courant les choses dont ils sont dépossédés (Tribunal de paix de Montfort (Ille-et-Villaine) 23 janvier 1915. *Le Droit* 18 juin 1915).

Attendu que [depuis les hostilités, les cuirs ont subi une hausse importante, que pour confectionner un harnais identique le prix en serait augmenté de 20 à 25 francs (Tribunal de paix du Grand-Lamps (Isère), 4 février 1915. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 169).

Attendu qu'en offrant à B... une indemnité qui, au jour de la réquisition, ainsi qu'en témoignent les mercuriales de l'époque sur les marchés voisins, ne lui aurait permis de remplacer le vin dont il était dépossédé qu'en ajoutant de ses deniers de quoi parfaire la différence, l'Intendance n'a pas tenu un compte suffisant de la valeur légale de la denrée (Tribunal civil de Toulouse, 1^{re} Chambre, 4 mars 1916, *Le Droit*, 23 mars 1916).

Attendu... qu'il ne s'agit donc point de déterminer seulement le prix courant de la marchandise sur le marché, mais de fixer la valeur de la marchandise réquisitionnée au regard du patrimoine du prestataire dans les conditions où elle se trouve dans ce patrimoine au moment où la réquisition l'en a fait sortir. Qu'en d'autres termes le prestataire ne recevrait pas l'équivalent exact de ce qu'il perd s'il lui était attribué seulement à titre d'indemnité la somme nécessaire pour acheter sur le marché au cours de la date de la réquisition une quantité de marchandise égale à celle réquisitionnée, et si on n'y ajoutait pas le supplément de valeur représenté par la dépense qu'il devrait nécessairement sup-

porter pour remettre dans son patrimoine, dans l'état où elle a été frappée par la réquisition, une quantité équivalente de marchandises (Tribunal civil de Nîmes, 7 juillet 1916, *le Droit*, 23 juillet 1916).

Mais en réalité accorder la valeur de remplacement, c'est faire subir à l'Etat tous les contre-coups de la réquisition, c'est abandonner l'évaluation de la chose elle-même pour se lancer dans l'appréciation des conséquences que l'ordre de l'autorité militaire entraîne à sa suite, c'est sortir des limites qui justifient en matière de réquisition la compétence de l'autorité judiciaire.

On peut ajouter que l'industriel qui emploie le produit requis pour les besoins de sa fabrication ne manquera pas de relever ses prix de vente, au fur et à mesure de l'augmentation du prix des matières premières.

Il s'indemnise ainsi des majorations qu'il a dû subir et l'Etat ne doit pas les lui verser une seconde fois.

C'est pour ces raisons que le tribunal d'Auxerre s'est refusé à admettre la théorie de la valeur de remplacement (24 novembre, 1915, *Gaz. des Tribunaux*, 23 janvier 1916).

Attendu que c'est à tort que K... et Z... soutiennent que l'indemnité qui leur est due doit les mettre à même de remplacer au prix courant les marchandises dont ils sont déposés... ; que cette prétention serait au point de vue commercial même anti-juridique.

Attendu que le commerçant qui achète une marchandise pour la revendre fait une opération distincte de celle qu'il pourra faire dans l'avenir en achetant d'autres quantités de cette même marchandise, chaque opération devant se liquider avec son prix de revient et son prix de vente ; et le prix

de revient du second prix d'achat ne pouvant être pris en considération que si plus tard une seconde réquisition vient frapper cette seconde opération.

2° *Le mot « représentative »*. — Le terme d'« indemnité », quoique figurant comme argument dans les documents de jurisprudence, ne paraît pas devoir être retenu comme un élément décisif de la controverse.

Le mot « représentative » qui sert de qualificatif au mot indemnité aurait-il une portée plus précise, et son emploi serait-il plus concluant ?

On comprend mal tout d'abord le parti qu'on pourrait tirer d'une expression qui n'a d'autre but que de relier entre eux les mots « indemnité » et « valeur ». Pour saisir l'argument qu'on a voulu fonder sur ce mot et qui a été reproduit par plusieurs décisions judiciaires il convient de rappeler que dans une lettre communiquée aux juges de paix par M. le Ministre de la Justice le 24 mars 1915 il est dit que :

Aux termes de l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 une prestation requise n'est pas tarifée au prix de sa valeur marchande, mais indemnisée aux taux de sa *valeur représentative*, c'est-à-dire à son prix de revient augmenté d'une juste quote-part de frais généraux.

Par cette lettre, le mot représentative que la loi a accolé au mot indemnité est rattaché au mot valeur. Par suite d'une confusion d'ailleurs peu explicable, alors que la loi parlait d'« indemnité représentative », la lettre du 24 mars 1915 parle de « valeur représentative ».

Notre adjectif prend du même coup une signification qu'il n'avait pas primitivement. On ne se contente pas

de transposer le texte de la loi, on l'amplifie ; le législateur avait déclaré que l'indemnité serait égale à la valeur et l'on dit, ce qui est tout différent, que l'indemnité sera égale à la valeur représentative.

L'argument que le Ministre de la Justice tirait de l'idée de valeur représentative créée par lui, lui paraissait favorable à la thèse du prix de revient. A ses yeux, la valeur représentative se composait des déboursés dont la chose requise était la représentation.

Quelle a été l'influence de la lettre du 24 mars 1915 sur la jurisprudence ?

Une décision qui a suivi immédiatement la lettre du 24 mars 1915 commence par déclarer que l'article 2 établit des indemnités représentatives de la valeur, mais quelques lignes plus loin elle emploie l'expression de valeur représentative.

- Attendu dans ces conditions, qu'il importe pour le magistrat de rechercher quelle était au moment où la fourniture a été effectuée la valeur locale de chaque denrée fournie pour baser sa décision et établir un prix tel que chaque fournisseur reçoive la valeur représentative des denrées par lui fournies sans qu'il en puisse résulter pour lui ni profit ni perte (Tribunal de paix, Carentan (Manche) 30 mars 1915. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 158).

Cette confusion se trouve réalisée en une même phrase par le jugement suivant :

Attendu qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877, les prestations fournies par réquisitions donnent droit à une « indemnité représentative de la valeur », que pour évaluer la « valeur représentative » d'un objet... (Tribunal civil de Quimper, 1^{er} février 1916. *Le Droit*, 23 mars 1916).

Bien que trois décisions aient fait mention de la

lettre circulaire du 24 mars 1915 qui leur avait été communiquée (Tribunal de paix de Carentan précité, Tribunal de paix d'Annonay (Ardèche), 29 décembre 1915, *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1916, p. 36, et Tribunal de paix de Saint-Maximin (Var), 7 janvier 1916, *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, p. 37), il y a lieu de remarquer que la dernière de ces décisions n'a pas voulu suivre le ministre dans la voie qu'il lui avait tracée.

Attendu que l'autorité elle-même ne se conforme pas aux indications formulées par M. le ministre de la Guerre dans une lettre-circulaire dont la connaissance a été portée à tous les magistrats par le Garde des Sceaux à la date du 24 mars 1915 et disant que la valeur doit être la valeur intrinsèque et non la valeur marchande ; que cette circulaire n'est que l'expression personnelle et momentanée du ministre...

De même un jugement du Tribunal civil d'Etampes (22 mars 1916, *Gaz. du Palais*, 1^{er} mai 1916) repousse formellement les conclusions qu'on voulait tirer des mots « valeur représentative » ;

Mais attendu que cette thèse n'apparaît pas comme juridique ; qu'en effet l'Intendance, en soutenant que le prix de revient doit être considéré comme étant la valeur représentative, donne à ces derniers mots « valeur représentative » un sens arbitrairement restrictif qui ne répond pas à la réalité des choses, le prix de revient n'étant pas l'unique élément qui entre dans la valeur de la chose réquisitionnée, mais seulement un des éléments qu'on y rencontre.

La lettre ministérielle du 24 mars 1915 n'a donc pas abouti au résultat qu'elle avait paru chercher et l'épithète « représentative » ramenée ou non au mot « indemnité » qu'elle n'aurait jamais dû quitter reste sans influence sur l'évaluation de celle-ci.

3. *Le mot valeur.* — Reste le mot « valeur » qui figure lui aussi dans l'article 2. Ce mot employé en économie politique présente un sens spécial que la jurisprudence, nous l'avons vu, paraît avoir fréquemment accueilli.

Mais en dehors des notions scientifiques et abstraites de la valeur économique des richesses, les jugements lui ont cherché une signification purement juridique. A côté de l'expression valeur représentative qui est le résultat d'une erreur manifeste, nous ne rencontrons guère dans les jugements que les mots « valeur intrinsèque » qu'il s'agit maintenant d'expliquer.

Il ne paraît pas douteux qu'on ait voulu entendre par là une valeur restreinte, dépouillée de toutes les adjonctions dues à des causes étrangères et susceptibles de l'enfler outre mesure.

Mais la valeur intrinsèque d'une chose, serait-elle comme le soutient l'Intendance égale à son prix de revient ? (1)

La valeur intrinsèque ne comprenant que les éléments essentiels dont se compose la valeur n'est pas égale au prix de revient quand celui-ci se trouve exceptionnellement élevé par suite de circonstances spéciales qui ont entraîné des dépenses ou des frais extraordinaires particulièrement coûteux. La valeur intrinsèque se rap-

1. Le point de vue de l'administration militaire a été admis en particulier par un jugement du tribunal civil du Mans en date du 7 juin 1916 : «... des indemnités représentatives de leur valeur, c'est-à-dire de leur valeur intrinsèque, de leur prix de revient. » *Jurisprudence publiée par le Ministère*, 1917, p. 36.

procherait plutôt du prix de revient moyen. Mais ne saurait-on l'entendre aussi du cours commercial quand celui-ci se compose des éléments normaux de la valeur et n'est point faussé par l'agiotage et la spéculation ?

Le mot intrinsèque n'a donc pas par lui-même une signification précise. Son autorité, bien contestable déjà, disparaît tout à fait si l'on remarque que le mot intrinsèque ne figure nulle part dans la loi.

Le danger d'employer des termes nouveaux étrangers aux textes apparaît clairement dans l'examen des décisions qui ont parlé de valeur intrinsèque : elles n'ont pu se mettre d'accord sur la portée exacte de cette épithète.

Le tribunal de paix du Mans entend la valeur intrinsèque d'une manière si étroite qu'elle ne comprendrait même pas certains débours et frais généraux qui font pourtant partie du prix de revient (27 décembre 1914. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 160).

Attendu que dans le calcul de l'indemnité on doit, à part tout bénéfice, tenir compte non seulement de la valeur intrinsèque de la fourniture mais aussi de tous les débours qu'elle a occasionnés : perte de temps, salaires de ceux qui y ont été employés, etc...

Le tribunal de paix d'Ecommoy (Sarthe) admet une version différente. Pour lui la valeur intrinsèque est celle qui s'établit en dehors d'une convention.

Attendu que la détermination de la valeur intrinsèque du blé, c'est-à-dire sa valeur en dehors de toute convention, ne pourrait que faire l'objet d'une discussion théorique sans

intérêt... (9 mars 1915. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 73).

Pour le tribunal civil de Nantes (1^{er} juin 1915) la valeur intrinsèque est celle qui ne comprend pas de bénéfices, c'est une valeur de caractère administratif.

Attendu qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 l'indemnité due pour les objets réquisitionnés doit représenter leur valeur intrinsèque sans bénéfice pour leur possesseur; que l'expert devra s'inspirer de ce principe administratif.

C'est l'absence de spéculation et l'opposition avec les cours fictifs qui constitue enfin pour le tribunal de Lannion (7 sept. 1915) la caractéristique de la valeur intrinsèque.

Attendu qu'en matière de prestations de denrées et pour sauvegarder les intérêts du Trésor les commissions chargées par l'article 48 du décret du 2 août 1877 d'établir des tarifs applicables aux prestations doivent s'en rapporter bien moins aux cours souvent fictifs et faussés par la spéculation, qu'à la valeur intrinsèque desdites prestations.

Si l'on abandonne le mot « intrinsèque » sur lequel l'accord n'a pu se faire, on se retrouve en face du seul mot valeur qui n'indique nullement de quelle valeur il s'agit ni comment elle sera calculée.

L'incertitude que montre la jurisprudence dans les déductions qu'elle tire de l'emploi des trois mots « indemnité », « représentative », « valeur », indique assez par elle, même la fragilité des raisonnements qu'elle a cru pouvoir fonder sur la lettre de l'article 2.

B. — *Les travaux préparatoires*

Elle a donc fait appel à l'intention du législateur pour pénétrer le sens énigmatique de cette phrase. « Toutes les prestations donnent droit à une indemnité représentative de la valeur. »

Cette préoccupation s'est présentée souvent à l'esprit des juges (1).

Certains tribunaux ont fait porter leurs investigations sur la législation antérieure à 1877.

Attendu... qu'en effet des lois antérieures sur les réquisitions avaient été plus précises et plus explicites, que celle par exemple du 3 pluviôse an III, articles 4 et 5, indiquait que le prix des grains réquisitionnés serait réglé sur le prix courant du marché de l'endroit ou à défaut sur les mercuriales des marchés les plus voisins ; que de même l'article 3 de la loi du 28 juin 1815 énonçait que le prix des denrées requises serait en principe fixé d'après les mercuriales ; que si le législateur de 1877, qui avait ces textes sous les yeux, ne les a pas reproduits, on doit reconnaître que c'est volontairement et à dessein ; qu'il a évité de s'attacher aux cours pratiqués par le commerce (Tribunal civil de Poitiers, 4 juillet 1916, Jurisprudence publiée par le ministère 1917, p. 40).

Attendu qu'il ne faut pas perdre de vue que dans l'esprit du législateur de 1877, aussi bien que dans celui du législateur de 1841, et auparavant dans l'esprit des auteurs de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui dans

1. Tribunal de paix de Neufchâtel-en-Bray (Seine-inférieure), 15 décembre 1914. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 6. Tribunal de paix de Pont-de-l'Arche (Eure), 23 juin 1915. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 181.

son article 17 proclame le principe du respect de la propriété, l'indemnité due à l'exproprié doit s'entendre de la réparation exacte du dommage causé (Tribunal de paix de Montfort (Ille-et-Vilaine, 15 mai 1915) *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1916, p. 10).

Quelques décisions se contentent d'une référence générale (Tribunal civil de Niort, 10 décembre 1915).

D'autres s'appuient sur des passages de ces documents dont elles reproduisent des extraits d'ailleurs peu probants :

Attendu que..., c'est là ce qui faisait dire au baron Reille dans son rapport à la Chambre des députés : on ne saurait se dissimuler que le droit de réquisition est une atteinte très grave aux droits de propriété..., mais l'intérêt public, le salut national, quelquefois, sont les raisons légitimes de semblables dérogations (Tribunal civil d'Auxerre, 24 novembre 1915, *Gaz. des tribunaux*, 23 janvier 1916).

Attendu que, dans son rapport à la Chambre des députés, le baron Reille, après avoir montré les liens qui rattachent le droit de réquisition au droit d'expropriation, ajoute textuellement : « dans les réquisitions, l'indemnité ne peut être que subséquente, et cette condition, malheureusement inévitable, impose au législateur une prudence plus grande encore ». (Cour de Montpellier, 7 juin 1916, *Jurisprudence* publiée par le ministère, 1917, p. 8).

Un arrêt a voulu voir dans les travaux préparatoires des indications favorables à la thèse du prix de revient.

Attendu que la loi du 3 juillet 1877 a fait l'objet de son élaboration au sein du Parlement, de deux rapports ; celui du baron Reille à la Chambre des députés et, au Sénat, celui du colonel de Bastard ; que, si ce dernier n'apporte aucune indication dont le rapprochement avec le texte de l'article 2 puisse servir à préciser et à caractériser la portée de ces expressions : indemnité représentative de leur valeur, il en est

autrement du rapport du baron Reille; qu'il y a lieu de remarquer que le travail de ce député présente, dans l'examen soumis à la cour le plus vif intérêt, alors surtout, — circonstance à mettre en évidence, — que soit devant la Chambre des députés dans la séance du 21 février 1877, soit devant le Sénat dans celle du 16 juin de la même année, l'article 2 a été adopté sans soulever au sujet de son texte aucune discussion; qu'ainsi l'appréciation de la portée de la loi dans la discussion pendante relève uniquement, et à l'exclusion de tout autre élément directeur d'information, de son texte même rapproché et éclairé des commentaires de celui qui fut son unique et très autorisé interprète;

Attendu qu'en divers passages de son exposé, le rapporteur à la Chambre émet textuellement les propositions ci-après : « La loi doit assurer aux citoyens la rémunération de ce qu'ils ont fourni, afin que les charges sociales entraînées par la défense de la patrie soient également réparties entre tous. — L'article 2 de la loi a déclaré que toute réquisition donne droit à une indemnité représentative de sa valeur. Ce principe avait bien été jusqu'à présent moralement admis et toutes les fois que les circonstances ont obligé de recourir à des réquisitions, on a reconnu en droit que les citoyens devaient être dédommagés de la perte qui leur avait été occasionnée. Le principe de l'indemnité n'est rien si l'on n'arrive, dans l'exécution, à la rendre prompte et équitable et à garantir ainsi les populations de toute perte provenant de l'appel fait à leur patriotisme pour les besoins de l'armée. Le devoir auquel obéit le citoyen en se dépouillant pour une nécessité d'ordre supérieur d'une portion de sa propriété lui constitue envers la société un droit de dédommagement absolu ».

Attendu que les propositions ci-dessus et parmi lesquelles figurent, tels quels, ces termes « indemnité représentative de sa valeur » sont pleinement démonstratives des intentions mûrement réfléchies du législateur qui, étant donné les conjonctures les plus graves au sujet desquelles il légiférait, a jugé qu'il était dans l'ordre des choses possibles que le

prestataire fût exposé, du fait de la réquisition, à un certain préjudice et qu'il y avait nécessité à ce qu'il en fût dédommagé par une certaine réparation ;

Attendu que ces expressions elles-mêmes, relevées sur le rapport et visant la situation du prestataire « soumis aux charges sociales, se dépouillant pour une nécessité d'ordre supérieur d'une partie de sa propriété et au patriotisme duquel il est fait appel » impliquent nécessairement que l'exercice, au nom de l'Etat, du droit de réquisition est susceptible d'imposer à l'assujetti un sacrifice, de lui causer un préjudice l'affectant dans sa fortune et dans ses biens ; que de cette conception de sacrifice imposé découlent des conséquences de la plus haute portée dans le débat actuel ;

Attendu que c'est par là l'introduction dans la loi du taux, seul raisonnable *du prix de revient* qui, à l'exclusion de celui du prix commercial, constitue le fondement et la mesure de l'indemnité (Cour d'Agen, 31 juillet 1916, Jurisprudence publiée par le ministère, 1917, p. 21).

Le tribunal civil d'Etampes au contraire dans un jugement du 22 mars 1916 (*Gaz. du Palais*, 1^{er} mai 1916) qui invoque lui aussi les travaux préparatoires, estime qu'ils sont favorables à la théorie du cours commercial, mais la forme même de la phrase qu'il emploie montre la fragilité des arguments puisés à cette source.

Attendu que rien dans les travaux préparatoires de la loi de 1877 ne démontre que le législateur n'a pas entendu réparer l'intégralité du préjudice causé.

Soit, mais si rien ne démontre que le législateur ait voulu la thèse de l'Intendance, rien ne démontre non plus qu'il ait voulu la thèse opposée. N'est-il pas plus simple et plus juste de penser qu'en 1877 il ne les a prévues ni l'une ni l'autre.

En réalité ni dans le rapport du baron Reille à la Chambre, ni dans celui de M. de Bastard au Sénat, ni dans la discussion devant les deux Assemblées, il n'a été question de préciser les bases qui serviraient à fixer l'indemnité.

- Le seul passage qu'on pourrait être tenté d'invoquer en ce sens et qui semble digne d'être retenu est le précédent emprunté au rapport du baron Reille :

Le devoir auquel obéit le citoyen..... lui constitue... un droit dé dédommagement absolu.

Mais « dédommagement absolu » ne veut point dire « cours commercial ». L'impression d'ensemble qui se dégage de la lecture des documents, c'est qu'on a voulu en 1877, beaucoup moins préciser les éléments de l'indemnité, qu'indiquer le droit du prestataire à un règlement total et non partiel.

Avant cette loi en effet le droit des citoyens requis n'était pas absolument hors de conteste. Le législateur de 1877 a cru devoir le reconnaître, il a même voulu, aller plus loin et affirmer que l'indemnité une fois fixée, le prestataire aurait droit à la totalité de l'évaluation qui serait faite et non pas seulement à une fraction de celle-ci. C'est dans ce but qu'il a comparé la réquisition à l'expropriation et qu'il a posé le principe d'une réparation ne laissant supporter au prestataire aucune part de la somme arbitrée par le juge. Aux conceptions que nous léguait l'histoire et qui faisaient de la réquisition une véritable charge, il a infligé un double démenti.

Mais on aurait tort de croire que les termes très larges qui caractérisaient l'état de choses nouveau en

l'opposant à l'ancien, fixent en même temps une méthode précise pour la détermination de l'indemnité.

Par les rapprochements qu'ils tentent dans ce but, les commentateurs substituent leur propre pensée à celles d'un législateur qui n'a rien dit et n'a rien voulu dire.

Le silence des travaux préparatoires sur une question que le texte laisse en suspens devait amener les tribunaux à se rejeter sur les doctrines générales qui, à défaut des indications tirées de l'œuvre législative, servent à les guider.

L'élaboration de constructions juridiques destinées à coordonner certaines notions dans un tout logique est un procédé fort ancien et auquel on a toujours eu recours, lorsque surgit une difficulté nouvelle que la législation positive n'a point expressément résolue. On s'efforcera donc de découvrir si elle ne relève pas d'une construction juridique déjà connue dont les principes pourraient aider à la trancher. Dans ce but, il est d'usage de passer en revue les institutions voisines pour essayer d'en découvrir une qui soit sinon identique, du moins analogue et dont les solutions puissent être raisonnablement et équitablement étendues.

C. — *Les analogies*

Cette méthode a été fréquemment employée par les arrêts dans la question très spéciale de la valeur des indemnités de réquisition.

1° *Le marché de fournitures.* — L'une des premières comparaisons que la jurisprudence ait été tentée d'établir

assimile la réquisition au marché de fournitures. Un assez grand nombre de décisions qui reproduisent toutes le même considérant n'ont opéré ce rapprochement que pour mieux faire ressortir les différences entre ces deux actes juridiques :

Attendu que la réquisition n'est pas un marché de fournitures émané de la libre volonté des contractants (Tribunal civil de Toulouse, 30 mars 1915. *Le Droit*, 25 août 1915. Tribunal de paix de Cherbourg, 8 mai 1915. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 183. Tribunal civil de Bourgoin, 28 juillet 1915. Tribunal de paix de Montereau (Seine-et-Marne), 28 juillet 1917. *Moniteur des Juges de Paix*, 1915, p. 39, etc.)

D'autres jugements se montrent plus explicites et ont tiré de la différence entre la réquisition et le marché de fournitures des conséquences formelles quant à l'évaluation des sommes dues :

Attendu que les réquisitions militaires prévues par la loi précitée sont, à la différence des marchés de fournitures consentis de gré à gré ou avec concurrence et publicité, exclusives de tout bénéfice commercial et ne peuvent donner lieu qu'au remboursement du prix qu'a coûté au prestataire la chose réquisitionnée ou de ses frais de reproduction (Tribunal de paix de Montfort (Ille-et-Vilaine), 23 janvier 1915. *Le Droit*, 18 juin 1915).

Attendu que l'Etat n'achète pas, il réquisitionne, et sa réquisition n'admet ni refus ni résistance; celui qui livre n'est pas un vendeur mais un prestataire, ce qu'il reçoit en retour, ce n'est pas un prix mais une indemnité. (Tribunal civil de Limoges, 10 mars 1916 (1).

1. Attendu que la réquisition faite par l'autorité militaire ne peut être assimilée à une vente commerciale, opération dans laquelle les contractants sont libres d'acheter ou de ne pas

2° *L'expropriation*. — Plus nombreuses, plus pressantes surtout sont les décisions de jurisprudence qui ont tenté d'éclairer l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 à la lumière des principes de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation.

Les unes se contentent d'affirmer l'analogie entre la réquisition et l'expropriation et reproduisent un attendu type :

Attendu que la réquisition... doit être considérée comme une sorte d'expropriation pour cause d'utilité publique de biens et objets mobiliers, faite et justifiée dans l'intérêt supérieur de la défense nationale (Tribunal de paix de Montereau (Seine-et-Marne), 28 juillet 1915, *Moniteur des Juges de Paix*, 1916, p. 30); Tribunal de paix de Saint-Maximin (Var), 7 janvier 1916. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1916, p. 37; Tribunal de paix de Sommières (Gard), 30 décembre 1915, *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1916, p. 37).

Les autres ont formellement conclu de l'analogie avec le système de l'expropriation à l'adoption d'une indemnité conçue dans le plus large esprit d'équité.

Attendu que c'est bien cette notion de la valeur dont il fait application en matière d'expropriation d'immeubles pour cause d'utilité publique, cas dans lequel le jury, pour fixer l'indemnité due à l'exproprié, s'inspire des évaluations données dans les contrats les plus récents de vente ou de bail concernant des immeubles voisins et de même nature ou qualité que l'immeuble objet de l'expropriation (Tribunal de paix de Montfort (Ille-et-Vilaine), 23 janvier 1915, *Le Droit*, 18 juin 1915).

acheter, de vendre ou de ne pas vendre. Arrêt de la Cour de Rennes, 8 février 1917. *Documents de doctrine*, publiés par le ministère de la Guerre, p. 64.

Attendu que la réquisition, étant un droit exceptionnel confié dans un intérêt supérieur à l'autorité militaire, constitue une véritable dépossession de la propriété mobilière, ou, suivant l'expression du rapporteur de la loi à la Chambre des députés, une expropriation pour cause de nécessité publique.

Or attendu que l'article 55 du Code civil ne permet de dépouiller, même pour cause d'utilité publique, un citoyen de sa propriété que moyennant une juste et préalable indemnité.

Attendu que si le législateur de 1877 a partiellement dérogé à cette règle en ce qui concerne le paiement préalable de l'indemnité, paiement qui dans les réquisitions pour des raisons de salut national ne peut être que subséquent, il a édicté dans l'article 2 de la loi susvisée que toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur (Tribunal civil de Brioude, 10 août 1915. *Le Droit*, 22 janvier 1916).

Attendu que la consultation [pour les réquisitions d'hôtels donnée par M. Barthélémy, professeur à la Faculté de droit de Paris à la date du 20 octobre 1915, peut être considérée comme un véritable document de la matière au point de vue doctrinal étant donné la compétence et l'autorité de son auteur.

Attendu qu'il résulte de cette consultation que la réquisition prévue par la loi de 1877 est une véritable expropriation mobilière; que c'est une vente forcée, mais que si le vendeur est forcé de vendre, faut-il qu'en échange il reçoive une équitable indemnité.

Attendu qu'ainsi il est bien établi au point de vue de la doctrine que la réquisition est une véritable expropriation mobilière (Tribunal civil de Bar-sur-Aube, 21 janvier 1916. *Le Droit*, 13 mai 1916).

Considérant... que la réquisition peut être considérée comme une sorte d'expropriation mobilière, et qu'il est tout naturel de trouver dans le règlement de l'indemnité due pour expropriation mobilière quelque chose d'analogue à ce qui

se passe dans le règlement de l'indemnité due pour expropriation d'immeubles ;... que suivant les règles de notre droit rappelées par Donat, l'indemnité a pour fonction de remplacer dans le patrimoine des ayants droit ce que l'expropriation en a fait sortir (Arrêt de la Cour de Rennes, 8 février 1917. *Documents de doctrine* publiés par le Ministère, p. 64) (1).

En face de ces jugements qui rapprochent les deux institutions, il convient de placer ceux qui se sont efforcés de faire ressortir les différences certaines qui séparent l'expropriation de la réquisition.

Attendu que si la réquisition et l'expropriation dont on a voulu tirer argument ont entre elles une analogie complète au point de vue du résultat, puisque l'une et l'autre ont pour effet de déposséder le propriétaire de sa chose, elles diffèrent essentiellement dans leurs modalités en ce sens que la loi a prescrit pour l'expropriation des formalités indispensables exigeant de longs délais, et qu'au contraire pour la réquisition elle a tout subordonné à la nécessité d'une exécution très rapide qui abrège ou supprime les formalités (Cour de Poitiers, 19 février 1915. *La Loi* des 2 et 3 avril 1915).

Attendu que la nature juridique du droit de réquisition est discutée, car dans nombre de cas la réquisition se résume en une véritable expropriation à laquelle il est procédé moyennant une indemnité mais que néanmoins elle diffère profondément de l'expropriation pour cause d'utilité publique en ce sens qu'elle porte sur les biens meubles, qu'elle ne nécessite pas un paiement préalable (Tribunal civil de Pontoise, 29 juillet 1915).

L'arrêt précité de la Cour de Rennes, 8 février 1917, signale lui-même qu'il n'y a pas identité entre les deux institutions :

1. Dans le même sens : Tribunal civil de Toulouse, 30 mars 1915. *Le Droit*, 25 août 1915.

Considérant qu'il convient de noter cependant ces deux différences : 1° Que l'objet réquisitionné doit être livré avant que l'indemnité ne soit payée ; 2° Que la réquisition n'est pas faite pour cause d'utilité mais de nécessité publique.

Un jugement du Tribunal civil de la Seine 1^{re} Chambre, 26 juillet 1916 (Jurisprudence publiée par le Ministère, 1917, p. 53), insiste également sur ces différences :

Mais attendu que si la réquisition et l'expropriation ont entre elles des caractères communs en ce sens que l'exproprié et le prestataire se voient dépouillés malgré eux du bien qui leur appartenait, il y a entre elles une différence capitale qui tient à ce que l'une s'exerce en temps de guerre, dans un moment où domine avant tout l'idée du salut public, tandis que l'autre s'exerce dans le temps de paix, où l'on n'envisage que des questions de simple utilité publique ; que si le jury de la loi de 1841 peut tenir compte dans l'indemnité qu'il accorde de tous les éléments du préjudice, la loi du 3 juillet 1877 relative aux réquisitions militaires a disposé expressément dans son article 2 que toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur ; qu'ainsi la loi précise bien que l'idée de préjudice doit être écartée.

3° *La charge publique.* — Pour un petit nombre de tribunaux la réquisition contiendrait une idée originale qui n'existe pas dans l'expropriation : elle est une contribution forcée, presque un impôt.

Attendu que s'agissant d'une contribution forcée, presque un impôt, et non d'un contrat de vente et d'achat, l'indemnité ne doit représenter que le préjudice immédiat et direct causé par la dépossession... Attendu que dans les conditions exceptionnelles où elle se produit la réquisition comporte pour le prestataire une part de sacrifice (Tribunal civil de Limoges, 10 mars 1916).

Attendu que lorsque l'Etat use du droit de réquisition il ne doit pas un prix, il lève une contribution forcée, presque un impôt (Tribunal civil de Versailles, 5 juillet 1916. Jurisprudence publiée par le Ministère, 1917, p. 42).

Attendu que l'éventualité de telles conséquences n'a pas échappé à la prévoyance du législateur, que l'intention de celui-ci est d'ailleurs suffisamment révélée par les précautions mêmes qu'il a prescrites pour l'exercice du droit de réquisition ; qu'il a toujours considéré en effet la situation imposée au prestataire comme une charge devant être équitablement répartie et subie selon les nécessités de l'armée et les ressources du pays, mais non comme une occasion désirable de profits certains et scandaleux (Tribunal civil de Besançon, 7 avril 1916. Jurisprudence publiée par le Ministère, 1917, p. 32).

L'examen des jugements et arrêts que nous venons de citer semble plaider en faveur du prix de revient, mais le caractère de charge analogue à un impôt n'est pas reconnu par tous les tribunaux :

Attendu que la réquisition n'est pas davantage un impôt extraordinaire, ne faisant peser, contrairement à toutes les règles, une charge que sur certains citoyens ; que l'imposé ne reçoit aucune indemnité, alors qu'une réparation est due au prestataire, que du reste le rapporteur de la loi du 3 juillet 1877 a eu soin de rejeter nettement cette assimilation (Arrêt de la Cour de Rennes, 8 février 1917, *Documents de doctrine* publiés par le Ministère, p. 64).

L'étude de la jurisprudence relative aux essais de construction juridique, montre que les Cours et Tribunaux ne sont pas arrivés à bâtir de toutes pièces un système original et solide. Elle ne nous fournit même pas les indications suffisantes pour deviner le plan qu'elle pourrait suivre dans l'avenir.

D. — *Les difficultés de preuves*

La solution de la question de fond ne dépendrait-elle pas de simples raisons de commodité pratique ? On pourrait être tenté de le croire. Le prix commercial étant plus facilement connaissable que le prix de revient, une partie de la jurisprudence aurait adopté les mercuriales comme base de ses évaluations, pour éviter les incertitudes et les difficultés nombreuses inséparables de l'établissement du prix de revient.

Le prix de revient varie avec chaque producteur puisqu'il est composé de débours et de frais généraux qui ne sont jamais exactement les mêmes et changent avec les circonstances et les individus. Comment les juges pourraient-ils s'astreindre à examiner en détail les éléments multiples et souvent imprécis dont se compose le prix de revient ?

Cette préoccupation apparaît nettement dans les décisions de plusieurs tribunaux qui confessent l'embarras où l'application du prix de revient les a placées :

Attendu... Qu'admettre le système soutenu au nom de l'Intendance aurait pour résultat de rendre particulièrement difficile et aléatoire la fixation de la valeur d'un objet même de vente courante... (Tribunal civil de Rennes, 26 avril 1915. *La Loi*, 12 août 1915).

Attendu qu'il n'est pas douteux que, toutes les règles d'appréciation faisant défaut, les plus graves difficultés apparaîtraient dès qu'il s'agirait de fixer, d'abord le prix de revient ou d'achat, variable dans chaque espèce et qui dépend d'éléments dont la diversité échappe à tout contrôle

exact, et ensuite la juste portion de bénéfices dont il conviendrait de tenir compte (Tribunal civil de Perpignan, 23 février 1916 ; *le Droit*, 23 mars 1916).

Pour examiner de près cette difficulté, tenant à la preuve de la valeur et à l'influence qu'elle a pu avoir sur la jurisprudence, il convient d'abord de rechercher qui doit établir la valeur des objets requis.

Suivant les principes du droit, la preuve est à la charge du demandeur. Or justement la procédure de réquisition ne comprend ni demandeur ni défendeur véritables.

Attendu qu'en matière de réquisitions militaires, le fournisseur et l'Etat sont, chacun de leur côté, à la fois demandeur et défendeur, puisque l'action formée devant le juge est le résultat pur et simple de l'application de la loi sans qu'aucun des intéressés ait besoin d'intervenir personnellement pour ouvrir cette action (Tribunal de paix de Saint-Maximin (Var), 7 janvier 1916. *Bulletin spécial de décisions des Juges de Paix*, 1916 p. 37).

En cas de refus des offres faites par l'Intendance, dans la plupart des cas le maire convoque lui-même les parties devant le juge de paix ; aucune d'elles n'assume donc le rôle de demanderesse, puisque ni l'une ni l'autre ne prend l'initiative de l'instance.

Cependant comme de toute nécessité une preuve doit être faite, il semble juste de rappeler que c'est le prestataire qui doit le premier indiquer dans l'Etat A la somme à laquelle il estime la valeur de la prestation. C'est donc lui qui fait connaître le premier sa prétention et ce doit être lui qui sera appelé le premier à la justifier. Cette simple remarque de bon sens n'a pas

échappé aux tribunaux, et nombreuses sont les décisions qui affirment l'obligation du prestataire de fournir la preuve de la valeur réclamée par lui.

Attendu d'autre part que P... ne motive nullement son refus d'acceptation et qu'il n'apporte également aucune preuve ni justification contraire que l'autorité militaire n'ait point fait une exacte appréciation de la valeur des objets litigieux ; que si en sa qualité de réclamant, et par suite comme demandeur en la cause, c'est à lui qu'incombe la charge d'établir qu'il n'y a pas eu une juste appréciation de la valeur de ses fournitures (Tribunal de paix de Montereau (Seine-et-Marne), 28 juillet 1915, *Moniteur des Juges de Paix*, 1916, p. 39).

Attendu qu'il appartient dès lors au demandeur, conformément au droit commun et à l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877, d'établir le bien fondé de sa demande et la valeur de la prestation qu'il a fournie (Tribunal de paix de Bry-sur-Somme 12 août 1915. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 256).

Attendu qu'en matière de réquisition, c'est au prestataire qu'incombe la charge de prouver l'insuffisance de l'indemnité à lui offerte en représentation de la réquisition dont il a été l'objet (Tribunal de paix de Pont-de-l'Arche (Eure), 8 décembre 1915. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1916, p. 50).

Si le prestataire se trouve en fait dans l'impossibilité de justifier sa réclamation les prix offerts par l'Intendance devront être acceptés.

Attendu que c'est au surplus au demandeur qu'incombe la preuve des divers mérites capables de réfléchir sur l'appréciation de la qualité de son vin ; attendu qu'il ne rapporte aucune preuve, qu'il n'en offre même pas, qu'il se borne seulement à la simple obligation qu'on rencontre d'ailleurs invariablement dans toutes les causes de cette nature que le vin par lui livré était de toute première qualité, de la plus

appréciable origine et issu du meilleur de tous les terroirs; Qu'entre cette affirmation intéressée et la classification élaborée par des commissions qui ne sont suspectes d'aucune partialité, aucune hésitation n'est possible, en l'absence surtout de tout autre moyen d'appréciation (Tribunal de paix de Sommières (Gard), 30 décembre 1915, *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1916, p. 65).

Attendu que le F... étant en sa qualité de réclamant demandeur en la cause, c'est à lui qu'incombait la charge d'établir qu'une hausse s'était produite depuis la mobilisation sur le prix desdites chaudières (Tribunal de paix de Montfort (Ille-et-Vilaine), 23 janvier 1915. *Le Droit*, 16 juin 1915).

N'est-il point excessif d'imposer aux citoyens une preuve aussi difficile et comment pourront-ils établir les éléments de leur prix de revient ?

La jurisprudence a tempéré très heureusement les obligations qu'elle imposait aux prestataires en les autorisant à se servir de tous les documents qu'ils peuvent avoir en leur possession et notamment de leurs factures, correspondances, livres de commerce, prix courants, catalogues, etc...

Attendu qu'il ne fait preuve ni par la production des factures de son fournisseur, ni par celle de sa correspondance, ni par celle d'un nouveau catalogue annulant le précédent ni même à titre d'indication par la production de ses livres de commerce, qu'il ne demande pas non plus à en faire la preuve par témoins (Tribunal de paix de Montfort (Ille-et-Vilaine), 23 janvier 1915, *le Droit*, 16 juin 1915).

Attendu... qu'il (le prestataire) ne fait cette preuve par aucune production de factures de ses fournisseurs, ni par celle de sa correspondance ou de ses livres de commerce, ni par celle même de tout catalogue, prix courant ou témoignage quelconque ; qu'il déclare même se refuser à toute produc-

tion (Tribunal de paix de Montereau (Seine-et-Marne), 28 juillet 1915, *Moniteur des Juges de Paix*, 1916, p. 39).

Cependant certaines de ces pièces peuvent n'avoir aucun caractère d'authenticité, le tribunal de Toulouse et celui de Brioude ont même indiqué que parfois des factures majorées pourraient être produites par suite d'ententes ou de combinaisons intéressées.

Attendu que l'évaluation de l'indemnité ne doit pas être recherchée uniquement dans la facture d'achat de la denrée réquisitionnée sous peine de laisser dans certains cas l'administration en présence de combinaisons intéressées contre lesquelles elle n'aura pu se prémunir (Tribunal civil de Toulouse, 30 mars 1915, *le Droit*, 25 août 1915).

Attendu que dans bien des cas il y aura lieu d'adopter le cours commercial comme base d'évaluation; qu'il évitera en outre à l'administration les abus résultant de combinaisons intéressées (Tribunal civil de Brioude, 10 août 1915, *le Droit*, 22 janvier 1916).

Comme l'indique le tribunal de Brioude il semble donc préférable de statuer suivant les cas; la situation différente des producteurs, des commerçants et des intermédiaires, entraîne des règles particulières pour chacune de ces catégories de prestataires.

Attendu que s'il est toujours facile de déterminer la valeur exacte d'une marchandise manufacturée ou d'une denrée entrée dans le commerce en examinant la facture du fournisseur ou les livres de commerce des détenteurs, il n'en est plus de même lorsqu'il s'agit de récoltes non encore sorties des caves ou des greniers de producteurs (Tribunal de paix de Saint-Maximin (Var), 7 janvier 1916, *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1916, p. 37).

Le producteur; fréquemment un agriculteur, se

trouve dans une situation particulièrement difficile pour établir un prix de revient exact de ses denrées, aussi voit-on la jurisprudence se départir davantage encore de sa rigueur dans cette hypothèse et substituer au prix de revient particulier et individuel, un prix de revient général pour la région, un prix de revient moyen.

Attendu que, en ce qui concerne les céréales, si leur prix de revient au cultivateur est essentiellement variable et dépend des circonstances diverses résultant notamment de la nature et de la qualité du sol, du prix de la main-d'œuvre, et ne peut-être identique absolument dans toutes les régions, il est notoire et ne peut être sérieusement discuté que pour la région d'Ecommoy, le prix de 27 francs le quintal représente largement la valeur du quintal de blé (Tribunal civil du Mans, 16 juillet 1915, *Gaz. des Tribunaux*, 25 décembre 1915).

Cette pratique paraît s'imposer et l'Intendance en reconnaît la nécessité et la justesse quand elle établit elle-même pour certains produits des prix maxima différents avec les diverses régions.

S'agit-il d'un intermédiaire, ce sera principalement par ses factures d'achats qu'il lui sera possible d'établir son prix de revient, car son genre de commerce lui ordonne de les garder et cette preuve ne souffre pour lui aucune difficulté (Tribunal civil de la Seine, 1^{re} Chambre, 18 janvier 1916).

Si enfin le prestataire est un commerçant, l'évaluation de son prix de revient présente une difficulté particulière dans le cas où la marchandise réquisitionnée proviendrait d'acquisitions diverses.

Un commerçant peut garder en effet des marchandises dans ses magasins pendant un temps plus ou moins long et elles n'ont pas été toutes acquises aux mêmes conditions. Pour faciliter la preuve du prix de revient la jurisprudence a permis alors de le calculer sur la moyenne des prix d'achats en remontant à des époques même assez éloignées.

Attendu qu'à défaut de cette preuve il y a lieu de penser que le prix doit être calculé sur la moyenne des prix d'achats en remontant à des époques plus éloignées (Tribunal de paix de Nogent-sur-Marne, 7 décembre 1914).

Attendu qu'en établissant un cours de compensations entre les marchandises en magasins achetées antérieurement à des prix inférieurs et celles acquises seulement au mois de février 1915, elles n'avaient pas un prix de revient moyen supérieur à 24 fr. 50 (Tribunal civil de Bourgoin, 28 juillet 1915).

Il peut enfin se produire certains cas où il est impossible, tout en tenant compte des atténuations précédentes, d'établir un prix de revient moyen ; alors les tribunaux prennent souvent comme base le cours normal de la marchandise dont ils retranchent le bénéfice.

Cette manière de faire a été appliquée par le Tribunal de Melle 18 mars 1916 (*Gaz. du Palais*, 1^{er} mai 1916) dans un jugement très explicite :

Attendu qu'au terme de l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 toutes prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur ; que cette indemnité doit en principe correspondre au prix de revient réel de la marchandise ; mais que si l'on se trouve dans l'impossibilité d'évaluer d'une manière précise le prix de revient, il convient de fixer l'indemnité due d'après le cours normal de

cette marchandise au moment de la réquisition, en s'assurant toutefois que le cours ne comporte pour le prestataire aucun bénéfice appréciable.

Ce jugement établit sans doute que la difficulté de déterminer le prix de revient peut conduire au cours commercial (1), mais il démontre avec autant d'évidence que le cours commercial, quand il ne comprend pas de bénéfices appréciables, peut être à peu près considéré comme équivalant au prix de revient moyen.

Si le tribunal de Melle après avoir affirmé que l'article 2 de la loi de 1877 consacre la thèse du prix de revient, a calculé l'indemnité d'après le cours commercial normal dépouillé de tout bénéfice appréciable, c'est qu'il estimait que, dans l'espèce, le cours commercial ainsi compris était l'expression même du prix de revient moyen. Mais bien souvent il ne sera pas plus facile de déterminer le cours normal, déduction faite d'un bénéfice exagéré, que d'établir le prix de revient lui-même.

Attendu qu'à la vérité il n'est pas toujours aisé de déterminer avec sincérité et précision ce prix de revient, mais que toutefois les estimations approximatives auxquelles il peut donner lieu offrent infiniment plus de garanties d'exactitude que la simple application de mercuriales qui constatent les oscillations intéressées des cours de bourses de commerce, selon le succès de coalitions souvent inavouables (Tribunal civil de Besançon, 7 avril 1916. *Jurisprudence publiée par le Ministère*, 1916, p. 32).

1. « Attendu qu'en général les cours du marché, lorsqu'ils « présentent une certaine fixité et lorsqu'ils se déduisent de « transactions suffisamment nombreuses et importantes, sont la « mesure la plus exacte et la plus sûre de la valeur d'une « denrée alimentaire... » Cour de Montpellier, 7 juin 1916

Pour écarter du cours, comme le veut le Tribunal de Melle, le bénéfice anormal, il faudra décomposer ce cours commercial, en détacher la part de bénéfices qu'il contient, et apprécier si ce bénéfice n'est pas exagéré.

Attendu que ce que la loi, dans son esprit, entend prohiber, c'est non pas le paiement du bénéfice légitime réalisé par un commerçant ayant traité en dehors de toute idée de réquisition, mais la réalisation par lui d'un bénéfice anormal et illégitime (Tribunal de Rennes, 26 avril 1915, *la Loi*, 12 août 1915) (1).

Mais calculer le bénéfice et le déduire du cours commercial, c'est établir le prix de revient moyen, et nous avons vu que cette détermination est parfois impossible.

La jurisprudence n'a donc pas trouvé dans un des systèmes d'évaluation proposé des facilités de preuves telles qu'elles suffisent à faire pencher la balance en sa faveur.

En dehors du problème qui consistait à rechercher les preuves qui seraient admises pour établir la valeur, la jurisprudence devait préciser à *quelle date* il convenait de se placer pour fixer la valeur de l'objet requis. Elle a été unanime à indiquer qu'il y a lieu de s'arrêter

1. Dans le même sens: « Attendu que la seule chose que la loi a entendu prohiber et que les tribunaux... ne doivent pas tolérer, c'est la réalisation par le prestataire d'un gain anormal et illégitime au préjudice du Trésor public. » Tribunal civil d'Etampes, 22 mars 1916, *Gaz. du Palais*, 1^{er} mai 1916. Sur le bénéfice illégitime; voir également Tribunal de Paix de Saint-Maximin (Var), 7 janvier 1916 et Tribunal de paix de Palaiseau (Seine-et-Oise), 7 avril 1916.

à la date de la réquisition et ses décisions ne font en cela que souscrire à une règle de bon sens (1).

Un arrêt de la Cour de Nîmes (7 juillet 1916, *le Droit*, 23 juillet 1916, est fort clair à cet égard :

Attendu enfin qu'il faut entendre par jour de la réquisition le jour où la répartition prescrite par l'article 20 de la loi de 1877 est notifiée par le maire à chaque prestataire; qu'en effet la réquisition adressée au maire par l'autorité militaire n'est pas nécessairement connue par le prestataire à la date où elle est adressée au magistrat municipal; qu'elle laisse subsister chez le prestataire la liberté de disposer de son bien; que son dessaisissement ne s'opère qu'au moment où l'ordre de réquisition est porté à sa connaissance légale; que jusque-là il n'en a aucune connaissance légale; qu'il n'est même pas certain que le maire chargé de la répartition le comprenne parmi les prestataires éventuels, et qu'il peut même se faire qu'aucun habitant de la commune ne soit appelé à fournir une prestation quelconque si c'est la commune elle-même qui réalise l'objet de la réquisition; qu'au surplus seul l'acte de répartition notifié par le maire crée un lien de droit entre l'Etat et les prestataires en faisant naître leurs obligations réciproques.

Or, si l'on admettait la théorie du prix de revient, on devrait envisager la valeur des objets requis non au jour de la réquisition mais à l'époque plus lointaine où ils sont entrés dans le patrimoine.

1. Citons notamment : Tribunal de paix de Montfort (Ille-et-Vilaine), 23 janvier 1915. *Le Droit*, 16 juin 1915; Tribunal civil de Pontoise, 29 juillet 1915; Tribunal civil de Carpentras, 23 novembre 1915. *Dalloz* 1916.2.12; Tribunal de paix de Sommières (Gard), 30 décembre 1915. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1916, p. 65; Tribunal civil de Quimper, 1^{er} février 1916. *Le Droit*, 23 mars 1916; Cour de Rennes, 8 février 1917. *Documents de Doctrine* publiés par le Ministère, p. 64, etc...

Attendu que l'on conçoit difficilement la commission d'évaluation et par conséquent le tribunal pour apprécier la valeur de la réquisition se plaçant à un autre moment que celui où cette réquisition est effectuée ; qu'il n'y aurait plus de base certaine pour coter ladite valeur s'il fallait remonter à une époque antérieure incertaine (Tribunal civil de Bar-sur-Aube, 21 janvier 1916, *le Droit*, 13 mai 1916).

L'objection est vraie pour le prix de revient individuel et semble plaider en faveur du cours commercial, mais elle est inopérante contre la thèse du prix de revient collectif (Les jugements et arrêts se sont d'ailleurs souvent heurtés à la difficulté née de l'absence de mercuriales et de cours cotés à la date de la réquisition ; cette situation est fréquente et elle ne saurait pourtant empêcher la fixation de l'indemnité. Dans ce cas, la valeur sera appréciée sinon au jour même de la réquisition, du moins à une époque avoisinante pour laquelle on pourra connaître aisément le prix de revient moyen).

L'étude de la jurisprudence démontre donc que le texte de l'article 2, les travaux préparatoires, le rapprochement des institutions voisines, le problème de la preuve ne constituent pas des arguments de caractère impératif. Il n'est pas un seul d'entre eux auquel les tribunaux se soient ralliés comme autour d'un point décisif de ce débat. Le caractère incertain des arguments juridiques est reconnu dans un attendu curieux du tribunal civil d'Etampes (22 mars 1916, *Gaz. du Palais*, 1^{er} mai 1916).

Mais attendu que la loi ne dit nulle part que le prix de revient devra être seul appliqué à la marchandise réquisi-

tionnée; qu'il en résulte que rien n'interdit aux tribunaux de prendre pour base d'évaluation les cours commerciaux officiels au jour de la réquisition lorsqu'ils ne présentent rien d'anormal.

Ce tribunal, après avoir constaté que la loi ne lui dit rien, constate que rien ne lui interdit de statuer suivant ses propres préférences.

C'est à cette liberté absolue qu'aboutit l'examen détaillé de tous les arguments juridiques, dont aucun n'est prépondérant. Libre d'agir, la jurisprudence a donc manifesté par une théorie très éclectique la liberté qui lui était laissée. Essentiellement subjective, la valeur, selon elle, varie suivant les cas et les individus.

En procédant ainsi les tribunaux ont suivi leur tendance naturelle en matière de fixation d'indemnité, qui est d'étendre leur pouvoir et de se reconnaître un droit absolu d'appréciation.

Le résultat de nos investigations nous conduit à dire que la théorie jurisprudentielle en matière de réquisition a été fondée beaucoup plus sur la conception que les tribunaux se font de leur rôle que sur des arguments tirés de la loi de 1877. L'obscurité de ce texte ne pouvait que contribuer à favoriser leur propension à peser les circonstances de fait et de la sorte s'est élaborée une doctrine qui tient compte à la fois de la nature et de l'emploi de la chose, de la situation de la personne qui paye et de celle qui reçoit.

Ainsi sommes-nous amenés à envisager une question importante: aux mains de qui doit être versée l'indemnité de réquisition.

CHAPITRE V

A qui doit-on payer l'indemnité

Il est de droit commun que le débiteur doit s'assurer de l'identité et de la capacité de son créancier : « Qui paye mal paye deux fois ». S'il a payé à un non-créancier, il conserve bien contre lui une action en répétition de l'indû mais il reste toujours exposé à la demande du créancier véritable. Il en résulterait que si l'Etat avait versé à un autre qu'au créancier le montant de l'indemnité de réquisition, il ne serait pas libéré vis-à-vis du véritable ayant-droit. D'autre part il y a un très grand intérêt à vérifier les droits de celui qui recevra les sommes dues, puisque la jurisprudence statue en tenant compte des contingences et que le quantum de l'indemnité peut varier suivant la situation de la personne indemnisée.

Y a-t-il lieu de déroger en notre matière aux principes généraux ? On l'a soutenu en se fondant sur ce fait que le paiement est effectué administrativement d'après les pièces de réquisition, c'est-à-dire généralement d'après l'ordre, le reçu de fournitures et un état nominatif modèle A. On en a conclu que si la personne qui a touché l'indemnité est bien celle dont le nom figure

sur les pièces, l'Etat se trouverait de ce chef entièrement libéré parce qu'il lui est impossible de régler à d'autres personnes. La seule ressource qui appartiendrait au véritable ayant droit serait de faire opposition entre les mains du receveur municipal. Cependant il arrive fréquemment en pratique que des marchandises soient réquisitionnées entre les mains de locataires, dépositaires, ou mandataires, c'est-à-dire de tiers détenteurs. L'autorité requérante, ignorant la qualité de ceux-ci, délivre les pièces en leur nom que le Maire reproduit sur les états A (ces états sont en effet dressés sur le vu des pièces de réquisition et conformément à leur libellé).

Si l'Etat devait exiger, avant de régler le prestataire que ce dernier justifîât de ses droits, il en résulterait des retards considérables. On doit donc décider que le paiement est valable lorsqu'il est opéré entre les mains de celui qui présente les pièces et les états à son nom. Cette solution respecte le principe posé par l'article 1240 du Code civil qui valide le versement fait à un créancier apparent. Mais si au cours du règlement l'identité du véritable propriétaire est connue, l'Etat ne peut plus prétendre qu'il a cru légitimement payer d'une manière régulière et le problème se pose de savoir à qui s'effectuera le paiement.

L'administration a soutenu qu'elle n'avait à connaître que la personne qui a remis la chose au moment de la réquisition et cette thèse faciliterait certainement la tâche de ses bureaux. Par contre elle ne paraît pas conforme aux règles les plus certaines du droit.

Il convient de mettre d'abord de côté les hypothèses que la loi a prévues et réglementées et que l'on peut classer de la façon suivante :

1^o réquisitions de navires et réquisitions sur voies navigables ;

2^o réquisitions de mines de combustibles ;

3^o réquisitions en cours de transports en entrepôts de douanes, ou en magasins généraux ;

4^o réquisitions d'établissements industriels.

L'article 73 du décret de 1877, relatif aux réquisitions maritimes, a décidé que la notification des offres doit être faite au capitaine maître ou patron du navire *en même temps* qu'à l'armateur. Il semble que l'acceptation à la fois du capitaine et de l'armateur soit exigée ; en effet le texte fixe la compétence « en cas de contestation » sans spécifier si la difficulté provient de l'un ou de l'autre des intéressés.

Pour les réquisitions relatives aux voies navigables, l'article 56 de la loi du 3 juillet 1877 s'exprime en ces termes :

Lorsque les propriétaires des bateaux, embarcations ou marchandises réquisitionnées ne seront pas sur les lieux ou n'y seront pas représentés, les notifications prévues à l'article 26 de la présente loi seront valablement adressées au patron du bateau constitué à cet effet mandataire légal des ayants-droit pour tout ce qui concerne le règlement des indemnités, jusques et non compris le paiement.

L'article 121 du décret du 2 août 1877 désigne donc le propriétaire du bateau par le terme d'ayant-droit

lorsqu'il dit que la notification sera faite « à l'ayant droit ou à son mandataire légal ».

Nous retrouvons ces mots « notifications à l'ayant droit ou à son mandataire légal » dans l'article 127 du même décret concernant les mines de combustibles, dans ce cas l'ayant-droit ne peut être que le concessionnaire ; quant au terme de mandataire légal il ne peut avoir été reproduit que par analogie avec l'article 121 du décret ; en effet, l'article 57 de la loi du 3 juillet 1877 (modifiée le 23 juillet 1911), le seul qui traite des mines de combustibles n'a investi personne d'un mandat.

Plus complexe est la rédaction du texte qui vise les réquisitions en cours de transport, en entrepôts de douanes et dans les magasins généraux ; elle appelle quelques explications complémentaires.

L'article 142 du décret du 2 août 1877 dispose :

Les mandats de paiement sont délivrés au nom des *ayants-droit* pour les marchandises déposées dans les entrepôts et magasins généraux ou de *l'expéditeur* pour les marchandises en cours de transport.

a) *Qui sont les ayants-droit.* — D'après l'article 59 de la loi de 1877 (modifiée par la loi du 23 juillet 1911), « les intéressés auront sur le paiement des indemnités les mêmes droits et privilèges que sur les marchandises et objets réquisitionnés ». Nous avons vu que pour les marchandises entreposées, les frais de douanes et d'octrois sont dus à l'administration des Finances ou à ceux qui les ont payés ; d'autre part si les objets sont warrantés, nous savons que les banquiers doivent être

directement indemnisés pour les avances faites sur les marchandises réquisitionnées ; enfin des indemnités peuvent être dues à différents ayants-droit pour transports, magasinage, etc...

b) *Expéditeur.* — Le décret présume que l'expéditeur est propriétaire. Cette situation correspond fréquemment à la réalité ; en effet d'après l'article 1585 du Code civil sur les ventes faites au poids, au compte et à la mesure, le transfert de propriété ne se place pas au moment de la conclusion de la convention, mais seulement lors de la vérification ou du pesage (Cassation criminelle, 24 mars 1860, Chambre civile, 7 janvier 1880. En sens contraire, Lyon-Caen et Renault, *Traité de Droit commercial*, t. III, n° 131) donc nécessairement à l'arrivée pour une vente faite en cours de transport ; dans cette hypothèse l'expéditeur est bien propriétaire puisque la marchandise a été appréhendée avant d'être parvenue à destination et avant que la vérification ait opéré le transfert.

Mais il peut arriver aussi que le propriétaire soit dans tous autres cas le destinataire. Doit-on s'en remettre sur ce point aux affirmations des intéressés et au désistement de l'expéditeur ? Non, car celui-ci peut espérer que la situation spéciale du destinataire fera majorer le montant de l'indemnité.

Une décision ministérielle 33/1116 du 13 février 1916, a prévu en ces termes la difficulté de la question :

Des hésitations se sont produites au sujet de l'interprétation à donner aux dispositions du décret du 2 août 1914 en ce qui concerne le règlement des indemnités dues pour des

réquisitions de marchandises en cours de transport. Ce décret, en fixant la procédure à suivre pour ce règlement, ne vise comme ayant droit à ces indemnités que l'expéditeur. Cette disposition s'explique si l'on considère que d'une manière générale, la loi des réquisitions admet comme prestataire le détenteur de la marchandise ou l'habitant. Lorsque la marchandise est en cours de transport, c'est-à-dire entre les mains d'un tiers, le décret du 2 août 1914 a admis que le propriétaire présumé était l'expéditeur, ce qui, au point de vue administratif, offre l'avantage d'éviter des recherches sur le véritable prestataire.

Mais cette présomption doit tomber devant la preuve contraire. Si le propriétaire (pratiquement le destinataire) vient à se révéler muni d'un titre certain antérieur à la réquisition, il ne saurait être écarté en vertu d'une interprétation purement littérale des textes. Il doit être admis à faire valoir ses droits suivant la procédure des réquisitions.

Les conventions invoquées par le destinataire pour justifier de ses droits, devront être, bien entendu, afin de déjouer des fraudes toujours possibles, examinées avec un soin particulier, et ce, tant au point de vue de la validité que de l'exécution totale ou partielle qu'elles auront pu recevoir (par exemple pour le paiement du prix de la marchandise avant livraison).

Le tribunaux ne semblent pas jusqu'à ce jour avoir dû prendre parti sur la question.

En ce qui concerne les réquisitions d'établissements industriels, d'après l'article 134, du décret de 1877, la notification est faite à *l'exploitant* ou à son *représentant* qui sont ainsi chargés d'accepter ou de refuser. Il paraît y avoir une présomption que l'exploitant est l'homme de confiance du propriétaire qui lui laisse le poids d'une entreprise de cette nature. Toutefois il n'y a pas en ce cas de mandat légal et le propriétaire de l'établissement pourrait, semble-il, être admis par

l'autorité militaire à discuter le montant de l'indemnité.

Le même problème s'est posé pour la situation spéciale du locataire d'un immeuble requis.

La circulaire du 5 septembre 1915, § 6, énonce la règle suivante :

Si l'hôtelier n'est pas propriétaire de l'immeuble, l'Etat doit cependant traiter avec lui, même pour la partie de l'indemnité qui se rapporte au loyer. Le propriétaire conserve d'ailleurs le droit d'intervenir au moyen d'une saisie-arrêt ou en invoquant les dispositions de l'article 1166 du Code civil quand il croira devoir le faire.

Un jugement du tribunal de La Rochelle en date du 30 mars 1915 (*Moniteur des justices de paix*, 1915, p. 333) a admis une solution différente en constatant :

Que la loi évite avec soin de désigner la personne qui devra être indemnisée car elle ne la connaît pas ; l'article 24 dit que c'est celle qui a fourni la prestation, formule souple qui peut s'adapter à tous les droits ; l'article 25 *in fine* dit que l'indemnité est allouée à l'intéressé, l'article 26 prévoit qu'il peut y avoir procès, auquel cas le juge de paix ou le tribunal, suivant la valeur du litige, tranchent la difficulté, la loi n'a donc rien de l'inflexibilité qu'on lui attribue ; qu'il est permis de penser, la réquisition étant une expropriation, que la force des choses pourra amener dans l'application de la loi de 1877 les mêmes nécessités que dans celle de 1841, celle notamment d'avoir à indemniser dans certains cas plusieurs personnes pour une même réquisition.

Cette solution paraît plus équitable que celle proposée par la circulaire précitée.

Mais en dehors des cas particuliers que nous venons d'étudier, il est de toute nécessité que le véritable

propriétaire mette l'Etat en demeure de le régler. S'il apporte le désistement de celui aux mains de qui les pièces ont été délivrées il semble qu'il lui soit possible de faire annuler le premier dossier constitué, et établir un second à son nom. Si, au contraire, ce désistement n'est pas obtenu, l'Etat pourrait refuser de payer l'un ou l'autre tant qu'une décision de justice ne sera pas intervenue sur leur contestation. Cette solution présente l'inconvénient d'exposer l'Etat à payer les frais de l'instance provoquée par son refus. Il est en effet de jurisprudence constante que celui qui s'en remet à justice conclut et peut être condamné aux dépens. On pourrait cependant objecter que le règlement devant souvent être effectué d'après un état nominatif dressé par le maire qui agit en tant que représentant de ses administrés, l'Etat n'est pas le maître de sa décision.

Un grand nombre de réquisitions ont été opérées sur des propriétaires mobilisés qui ont été tués ou ont disparu. En pareil cas les dossiers doivent être réglés au nom des personnes figurant sur les pièces, mais le paiement ne peut avoir lieu que sur le vu des actes réguliers établis pour la détermination des droits héréditaires. Il arrivera souvent que l'administration ignorera la mort ou la disparition du prestataire mais le paiement pourra alors être couvert par la jurisprudence bien connue sur la validité des actes faits par l'héritier apparent.

On voit quelles difficultés soulève la question de savoir à qui l'on doit régler l'indemnité ; elle n'est pas tranchée suivant un mode unique mais au contraire le

législateur a tantôt admis certaines présomptions, tantôt il a investi certaines personnes d'un mandat légal, tantôt enfin il semble par son silence s'en remettre aux principes généraux du droit.

Il n'a donc pas adopté une théorie unique du créancier de l'indemnité, il a résolu selon les espèces les problèmes qui se posaient, en un mot il s'est lui-même, sur ce point, plié aux contingences.

En ce qui concerne le fond même du droit à indemnité, l'appréciation de son quantum, la désignation des ayants-droit, nous n'avons pas rencontré dans la pratique l'application de principes universellement reconnus et communs à toute la matière des réquisitions.

Trouverons-nous dans les règles de forme une méthode générale convenant à tous les-cas, et constituant UNE procédure de règlement de LA réquisition militaire ?

CHAPITRE VI

Règle de forme. — Procédure du règlement

Quelles sont les conditions de forme à remplir pour obtenir l'indemnité due pour réquisition ? Si nous passons en revue les différents cas qui peuvent se présenter, nous rencontrons une série de règles concernant les pièces à fournir, les personnes administratives chargées d'évaluer, les formalités et délais de l'ordonnement, etc...

Dans cette révision, nous commencerons par les réquisitions d'objets d'usage courant effectuées auprès des municipalités. Elles constituent en effet le type le plus fréquent, celui auquel le législateur se réfère dans d'autres catégories de réquisitions (principalement pour les affaires contentieuses) lorsqu'il n'édicte pas de règles particulières. Nous serons ainsi amenés à suivre, pour les questions de forme et de procédure l'inverse de l'ordre que nous avons adopté pour l'étude du quantum de l'indemnité.

1^o OBJETS D'USAGE COURANT REQUIS AUPRÈS DES MUNICIPALITÉS

Le maire ou le prestataire requis de fournir obtient de l'autorité militaire un ordre de réquisition, un

reçu de fournitures (ou un bon de fourrages, instruction du 22 décembre 1898) détachés d'un carnet à souches. Ces pièces doivent être déposées à la mairie du lieu de la réquisition, en vue de l'établissement d'un état nominatif modèle A (en double exemplaire) et adressées avec lui par l'intermédiaire du préfet à une commission départementale d'évaluation.

Nous avons vu que le rôle de celle-ci est complexe. Il consiste : 1° à préparer des tarifs généraux arrêtés par le ministre pour les différents objets susceptibles d'être requis ; 2° à émettre un avis sur les prix et la validité des demandes d'indemnité formulées sur chaque état modèle A.

Cette commission adresse le dossier complété par son estimation à un fonctionnaire de l'Intendance désigné par le ministre de la Guerre pour fixer le montant des indemnités.

Les sommes allouées par l'administration militaire sont alors notifiées dans les trois jours par l'envoi des états A dûment visés, au maire de la commune. Celui-ci à son tour porte les offres à la connaissance des intéressés en les informant qu'ils doivent dans les quinze jours, lui donner réponse ; le silence du prestataire pendant le délai qui lui est imparti vaut acceptation.

Quant aux refus, ils doivent être explicites et motivés.

Comment se compte le délai de quinzaine ? A partir de la notification faite par le maire.

Ainsi le prestataire ne peut être tenu pour forclos si la notification lui a été adressée tardivement, du moment que lui-même a fait toutes diligences.

Attendu qu'en principe il ne peut y avoir nullité ou déchéance que dans les cas où la loi le prononce formellement ; que la loi du 3 juillet 1877 est muette à cet égard ; que par suite on ne peut conclure que cette loi, qui crée une procédure spéciale qui donne aux parties un mandataire obligatoire sans lequel elles ne peuvent saisir les tribunaux de leurs différends, entend les rendre responsables des irrégularités de procédure que commet celui-ci ; que de cette loi et de sa discussion il résulte seulement que le maire, intermédiaire obligatoire et indispensable des parties, ne peut refuser d'être cet intermédiaire et qu'en cas de refus, si aucune pénalité n'est prévue par la loi, les parties trouveraient dans la loi même la base d'une action en dommages-intérêts contre lui (Tribunal de paix du Mans, 29 mars 1915. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix* 1915, p. 162).

A l'expiration des 15 jours, le maire inscrit sur les états A la date de la notification faite aux divers fournisseurs, y mentionne les réponses reçues, arrête les états et en certifie l'exactitude (l'un de ces états reste à la mairie ; article 31 du décret de 1877). Puis il dresse en triple expédition et par services administratifs un nouvel état (mod. B) des allocations acceptées ou de celles pour lesquelles les intéressés n'ont pas répondu, et il l'envoie avec l'un des états A au sous-intendant qui a fixé le prix.

Ce dernier enfin doit après vérification et dans un délai maximum de 8 jours (1), délivrer le mandat de

1. Ce délai en pratique n'a pas toujours été respecté, soit que les crédits n'aient pas été subdélégués en temps opportun soit que l'ordonnancement ait été retardé par des formalités de prise en charge.

On donne ce nom aux règles imposées par l'article 87 du

paiement au receveur municipal avec une expédition de l'état B dûment visé.

En temps de paix le paiement se fait au comptant.—

décret du 31 mai 1862 prescrivant que tout mandat présenté à une caisse du Trésor public doit être appuyé des pièces qui constatent que le paiement acquittera une dette régulièrement justifiée. A cet effet les états mod. B comportent une double formule supposant soit la prise en charge par l'officier comptable du service intéressé, soit la certification de la fourniture par le sous-intendant ordonnateur au vu des pièces comptables.

La prise en charge doit avoir lieu comme formalité préalable à l'ordonnancement toutes les fois qu'elle est possible, et les certifications du sous-intendant ne peuvent intervenir que pour les prestations dont la prise en charge ne se conçoit pas, telles que des réparations, des réquisitions faites à titre de locations, des réquisitions d'ouvriers ou de services divers etc...

Certains sous-intendants ordonnateurs paraissent avoir méconnu la portée véritable de cette distinction. Supposant qu'ils avaient la faculté en toute hypothèse de mandater sur certification de la réalité de la fourniture, ils n'ont jamais fait prendre en charge la matière réquisitionnée et se sont bornés à envoyer aux payeurs avec les états B par eux certifiés, les reçus de fournitures. Grâce à cette méthode simpliste, ils ont toujours ordonnancé dans la huitaine.

Au contraire les sous-intendants qui ont voulu assurer régulièrement la prise en charge se sont heurtés à de multiples obstacles : le mandatement s'est souvent trouvé retardé pendant des semaines, voire même des mois, pour le plus grand dommage des prestataires ; ceux-ci faisaient avec raison remarquer que l'accomplissement des formalités administratives, peut-être nécessaire pour la régularité de la comptabilité, ne devait pas avoir pour résultat de suspendre le paiement de fournitures faites depuis longtemps et dont le prix fixé par l'Intendance avait été accepté par eux.

C'est qu'en effet la prise en charge par le corps ou service qui a fait la réquisition n'était pas toujours facile à obtenir : les formations ou unités requérantes se trouvaient au loin, quelques-unes étaient dissoutes ; parfois l'auteur de la réquisition était imparfaitement désigné ou l'unité à laquelle il appartenait n'était pas connue. Les dossiers revenaient après un long voyage sans mention de prise en charge.

En cas de guerre (art. 27 de la loi de 1877) il peut être opéré en bons du Trésor portant intérêt à 5 0/0. Une instruction du 8 octobre 1914 a renoncé à cette faculté et a prescrit pour l'avenir le paiement en numéraire. Quant aux réquisitions effectuées antérieurement, le

Sans doute la circulaire du 10 novembre 1915 prescrivait de faire prendre en charge par l'officier comptable du service intéressé et non par le corps ou l'unité qui a opéré la réquisition, et cette prescription était en complète concordance avec la distinction qui doit être faite entre les comptes-matière des approvisionnements appartenant à l'Etat et les comptabilités intérieures des corps de troupes.

Mais d'une part l'officier gestionnaire du service intéressé ne consentait souvent à prendre en charge, dans la comptabilité du matériel de l'Etat, les fournitures requises qu'après avoir poursuivi les régularisations auprès des corps ou unités. En ce cas la difficulté n'était que déplacée ; le gestionnaire rencontrait les mêmes obstacles et subissait les mêmes retards que ceux auxquels se heurtaient les sous-intendants ; il ne pouvait leur retourner les états B avec sa mention de prise en charge qu'au bout de plusieurs semaines et l'ordonnancement ne s'effectuait pas plus vite.

D'autre part il existe des comptables départementaux pour les services de l'Intendance : vivres, fourrages, habillement et campement, chauffage et éclairage ; mais pour toutes les réquisitions qui ne relevaient pas d'un de ces services, on n'apercevait pas quel était le comptable qui devait prendre en charge.

Pour trancher ces difficultés le ministre de la Guerre a décidé par circulaire en date du 18 décembre 1916 que dans chaque région territoriale, un comptable de chacun des services : Artillerie, Génie, Intendance, Santé, commencera par prendre en charge « pour ordre » les prestations requises qui ressortissent à son service, puis recherchera les parties prenantes afin de se faire délivrer les pièces comptables justifiant la sortie pour ordre ; s'il ne peut les retrouver, il régularisera les comptes à l'aide d'un certificat mod. 10 conforme à la circulaire du 1^{er} juillet 1916 relative aux bons de distribution en litige.

Ainsi se trouve diminué le nombre des cas où le délai de huitaine n'est pas observé par l'administration militaire.

choix est laissé au prestataire entre le versement immédiat sans intérêts, ou reporté à 6 mois avec intérêts à 5 0/0.

Si le prestataire refuse des offres de l'Intendance, il doit exposer par lettre les motifs de sa décision et faire connaître à nouveau la somme qu'il réclame. Le maire transmet, aussitôt après l'expiration du délai de quinzaine, ce refus au juge de paix qui adresse un avertissement sans frais aux intéressés.

En cas de non-conciliation, il peut prononcer immédiatement ou ajourner les parties pour être jugées dans le plus bref délai. Nous avons déjà vu que le caractère particulier de cette procédure est qu'elle ne comporte ni demandeur ni défendeur.

Le juge de paix statue en dernier ressort jusqu'à une valeur de 200 francs inclusivement et en premier ressort jusqu'à 1500 francs inclusivement. Au-dessus de ce chiffre, l'affaire est portée devant le tribunal de première instance (art. 26 de la loi de 1877).

Mais doit-on déterminer ce chiffre par la valeur de chacune des prestations fournies par une même personne ou par le montant de l'état A qui groupe toutes ces prestations ?

Cette dernière solution a été admise tout d'abord, à tort semble-t-il, par le tribunal de paix de Palaiseau (19 novembre 1915. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1916, p. 31).

Attendu que l'état A qui se trouve à la base de la susdite procédure d'offres administratives étant le seul élément à l'aide duquel doit se déterminer la compétence, il n'est pas

au pouvoir du juge civil de disjoindre et scinder les réquisitions y figurant sans porter atteinte à l'unité d'une pièce qui est un acte au caractère essentiellement administratif, dressé par le maire, non pas comme mandataire du prestataire ainsi que le soutient à tort l'Intendance, mais comme intermédiaire légal entre l'autorité militaire, l'habitant et le juge de paix, nul ne pouvant être mandataire que par une désignation de la loi (dont on ne trouve pas trace dans les textes de l'espèce) ou par une constitution émanant du mandant, ce qui n'est pas non plus le cas.

Le tribunal de paix de Reims (23 décembre 1915, *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1916, p. 70) a décidé dans le même ordre d'idée que l'ensemble des prestations détermine le chiffre de la compétence, même s'il est réparti sur plusieurs états A.

Il n'y a pas lieu à mon avis de s'arrêter aux divisions de l'état A que l'administration militaire aura pu demander. Les classifications de services adoptées par l'Intendance pour les besoins de sa comptabilité ne sont pas opposables au juge, car elles ne découlent pas de l'article 25 de la loi de 1877 (elles résultent de l'art. 49 du décret de 1877, et l'article 25 n'est pas un de ceux pour lesquels la loi a prévu le règlement d'administration publique).

Dans tous les cas le jugement est rendu comme en matière sommaire. Lorsque le jugement ou l'accord sont intervenus, le mandatement suit les mêmes règles que si l'acceptation des prix avait été immédiate.

La procédure ne serait pas modifiée s'il s'agissait d'une réquisition temporaire, c'est-à-dire entraînant une privation de jouissance momentanée au lieu d'une

perte définitive de la propriété (opération qui s'analyse en une prise de possession par l'autorité militaire, qui restitue la chose après usage) ; le maire dresserait des états mod. A *bis* qui diffèrent des états mod. A en ce qu'ils comportent l'indication de la durée des prestations ; les autres formalités seraient les mêmes que pour les fournitures d'objets.

La seule difficulté réside dans les détériorations ou pertes qui ont pu se produire. Ces éventualités ont été prévues par les articles 14 à 19 du décret de 1877 : pour les chevaux, voitures et harnais requis en vue d'un déplacement qui doit dépasser cinq jours, il est procédé avant la prise de possession, à une estimation contradictoire faite par l'officier réquérant et le maire.

Si des chevaux ou voitures requis pour accompagner des détachements ou convois sont perdus ou endommagés, le chef du détachement ou convoi doit délivrer au conducteur un certificat constatant le fait. Il y joint son appréciation des causes du dommage, et si l'estimation préalable n'a pas eu lieu, une évaluation de la perte subie. Il en est tenu compte lors du règlement de la location. Dans cette hypothèse la réquisition est nettement temporaire : on ne dresse donc de procès-verbal au moment de la remise, que si s'est réalisé le cas exceptionnel de perte ou détérioration.

Au contraire toutes les fois qu'il est effectué une réquisition d'outils, matériaux, machines, embarcations en dehors des eaux maritimes, etc... pour une durée de plus de huit jours l'estimation préalable est faite de la façon ci-dessus exposée ; mais il semble que ce maté-

riel soit présumé ne pas devoir revenir car c'est la restitution elle-même qui donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal ; mention en est portée sur le reçu auquel le procès-verbal est annexé.

2° RÉQUISITIONS MARITIMES

La même procédure générale dont nous venons d'exposer les grandes lignes s'applique au règlement des réquisitions autres que celles des navires opérées par l'autorité maritime. Toutefois le caractère municipal de l'acte juridique est moins évident : en effet les pièces régulières pouvant être remises directement aux prestataires, il semble qu'on pourrait se passer de l'intervention du maire dans le règlement : l'administration n'est pas de cet avis et considère qu'il doit obligatoirement préparer les états nominatifs (circulaire du 25 mars 1915. *J. O.* du 26 mars).

Nous avons déjà indiqué comment la Commission centrale se juxtapose à la Commission locale en ce qui concerne l'évaluation. Le dossier est transmis au directeur de l'Intendance maritime du port du chef-lieu de l'arrondissement qui est chargé de fixer l'indemnité. La procédure des réquisitions d'objets d'usage courant s'applique pour la notification, l'acceptation, la conciliation et l'ordonnancement. Quant au paiement après conciliation ou jugement, il s'effectue par mandat direct au nom de l'intéressé même si la réquisition a été opérée par l'intermédiaire du maire.

Les réquisitions de navires ne doivent par être ver-

bales mais l'emploi d'un carnet à souches n'est pas imposé. Il est dressé au moment de la remise à l'autorité militaire un état descriptif du bâtiment et un inventaire des marchandises, des approvisionnements et du matériel réquisitionnés ou conservés à bord sans être réquisitionnés (1). Les procès-verbaux sont établis contradictoirement par un représentant de l'autorité requérante, et par le capitaine, maître ou patron. Ceux-ci en cas de désaccord y consignent leurs observations. Ces documents sont rédigés en deux originaux dont l'un reste entre les mains du représentant du navire et dont l'autre est transmis au ministre de la Marine.

L'évaluation est faite sur le vu de ces différentes pièces par la Commission mixte désignée par le ministre pour être saisie de l'affaire. Celle-ci transmet directement son avis au ministre qui fixe l'indemnité.

Notification est faite *en la forme administrative* (2) à l'intéressé qui l'accepte ou la refuse. L'agent qui

1. La circulaire du 12 novembre 1914 (*J. O.*, 15 novembre) dit que pour les réquisitions de très courte durée on peut se contenter d'un inventaire des matières consommables sans procéder à l'inventaire général et à un état descriptif détaillé. Le consentement du propriétaire à cette simplification d'écritures est nécessaire.

2. Que faut-il entendre par notification en la forme administrative ? L'Intendance a parfois considéré qu'elle consistait en une transmission par l'intermédiaire de la gendarmerie (article 292 du décret du 20 mai 1903. *B. O.* n° 39, p. 85 ; art. 9 de la circulaire du 22 novembre 1911 : *B. O.* n° 38, p. 99).

Parfois elle se contente d'envoyer aux particuliers par l'intermédiaire de la mairie les pièces à notifier. La lettre recommandée constituerait un moyen plus simple mais serait contraire aux termes de la loi.

effectue la notification revêt de son visa et de la date, la copie de la décision ministérielle.

En cas de contestation, le juge de paix (ou le tribunal de première instance) compétent est celui du ressort dont relève la Commission d'arrondissement ou de sous-arrondissement maritime désignée par le ministre pour statuer sur l'affaire. En cas d'acceptation de l'indemnité, le montant en est ordonné immédiatement par les soins de l'autorité maritime (art. 73 du décret de 1900).

3° RÉQUISITIONS EN ENTREPOTS DE DOUANES, DANS LES
MAGASINS GÉNÉRAUX OU EN COURS DE TRANSPORT
PAR VOIES FERRÉES, TITRE XIII

Comme pour les navires, il y a lieu, pour les marchandises réquisitionnées conformément au titre XIII de la loi de 1877 d'établir un ordre écrit, un reçu de fournitures et un inventaire.

Le maire n'intervient pas dans le règlement, ce qui indique que les états A ne sont pas dressés ; les marchandises sont appréhendées à l'endroit où elles se trouvent, aux mains de leur détenteur (chef de gare, directeur d'entrepôts de douanes ou de magasin général).

C'est à ces détenteurs, constitués à cet effet représentants l'égal des ayants-droit, que sont remis valablement l'ordre de réquisition et le reçu de fournitures (article 59). L'inventaire est rédigé au moment de la remise des marchandises à l'autorité requérante. Il contient avec la mention du numéro du lot, toutes les

indications telles qu'origine, espèce, qualité, quantité, poids, etc... Il désigne également l'expéditeur, s'il est connu, pour les réquisitions en cours de transport, et les ayants-droit connus pour les objets disposés dans les entrepôts et magasins généraux. Il est établi contradictoirement par un représentant de l'autorité requérante et par le gérant de l'entrepôt ou du magasin général, ou par le chef de gare : en cas de désaccord entre eux, leurs observations sont consignées au procès-verbal (art. 137 du décret) (1).

L'inventaire est rédigé en trois originaux dont un reste entre les mains du gérant ou du chef de gare et un autre est conservé par l'autorité requérante (une copie ou un extrait en est remis au receveur des douanes pour les marchandises prises en entrepôt ou dans les wagons sous plomb de douane). C'est lui qui servira de base au règlement, comme l'état A était la pièce fondamentale prévue pour le règlement des réquisitions d'objets d'usage courant.

Tandis que c'est au détenteur que sont valablement remises les pièces de réquisition, ce sont les ayants droit connus, pour les marchandises en entrepôts et magasins généraux et l'expéditeur pour les objets requis en cours de transport qui doivent être avisés individuellement de la réquisition afin qu'ils puissent formuler des demandes de prix. Les notifications d'offres doivent également leur être faites. Il appartient

1. Le législateur s'est borné à prescrire cette mesure conservatoire ; nous avons vu qu'il ne précise pas la suite que recevront ces réserves quant à l'établissement des responsabilités.

donc à l'autorité militaire de les faire rechercher et de s'assurer de leur qualité.

Le gérant ou le chef de gare entame la procédure du règlement en adressant le troisième exemplaire de l'inventaire, dans un délai de vingt jours, au préfet qui le transmet à la Commission d'évaluation du département où se trouvent le magasin général, l'entrepôt ou la gare. Il y joint les demandes qu'ont pu produire les intéressés.

En ce qui concerne les frais dus pour transport, manutention, ou toute autre cause, ils sont réglés sur la production d'un état décompté, dressé par le gérant de l'entrepôt ou du magasin général ou par le chef de gare. C'est sur le vu de ces pièces que la Commission donne son avis.

Le fonctionnaire de l'Intendance désigné pour arrêter le montant des indemnités, notifie les offres aux intéressés par lettre recommandée ; il porte en même temps leur chiffre à la connaissance du gérant de l'entrepôt ou du magasin général, ou du chef de gare et il lui renvoie l'inventaire revêtu de son visa, avec l'indication de la date à laquelle est effectuée la signification. Les refus sont adressés au fonctionnaire de l'Intendance qui les transmet au juge de paix. La phase judiciaire de la procédure est ainsi ouverte par l'autorité militaire.

Le paiement s'effectue par mandats individuels.

4^e RÉQUISITIONS D'ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS

Ce genre de réquisitions entraîne la remise d'un ordre et d'un reçu à l'exploitant ou à son représentant (sans intervention, du maire) ; en outre si l'autorité militaire prend possession de l'établissement pour l'utiliser par ses propres moyens, un inventaire descriptif du matériel et des approvisionnements est rédigé en deux exemplaires en présence de l'exploitant ou lui dûment appelé ; un original reste aux mains de celui-ci, l'autre est conservé par le requérant (art. 132 du décret du 2 août 1914.)

L'exploitant adresse au ministre l'ensemble de ces pièces (1) et tous documents susceptibles d'éclairer la Commission, ainsi que sa demande d'indemnité. Il fait connaître s'il y a lieu, la date de prise de possession et de cessation d'exploitation par l'autorité militaire.

Le ministre transmet le dossier à la Commission spéciale, qui le lui retourne avec son avis. C'est également le ministre qui doit fixer les prix (et non le sous-intendant désigné pour régler les réquisitions d'objets usuels). Dans les trois jours les offres doivent être

1. Le décret de 1914 dit que la Commission donne son avis sur le ou les *uplicata* des ordres et reçus. Cette disposition, nous le verrons, est utile pour les réquisitions sur voies navigables, l'intéressé conservant les originaux, tandis que la Commission est saisie par les copies que lui adresse l'autorité militaire. En la matière qui nous intéresse, il n'y a aucune raison logique pour ne pas se servir des originaux dans le règlement.

notifiées « directement en la forme administrative » (1) à l'exploitant ou à son représentant.

En ce qui concerne les refus des prestataires, le législateur n'a pas employé la même formule que pour les catégories de réquisitions déjà examinées. Nous avons vu un premier système (pour les objets d'usage courant) : le maire saisit directement le juge de paix qui convoque les parties ; puis un second (pour les réquisitions du titre XIII) : le fonctionnaire de l'Intendance transmet le refus au juge de paix. En matière d'établissements industriels la loi emploie les termes suivants :

Si l'intéressé n'accepte pas l'indemnité fixée par l'autorité militaire, il est statué par la juridiction de droit commun. (art. 58, § 6 de la loi de 1877).

Quelle est la portée de cette disposition ? L'ensemble du texte de l'article 58 semble impliquer qu'en cette matière la législation spéciale des réquisitions résultant de l'article 26 de la loi, est laissée de côté pour faire place à l'application des règles générales de la procé-

1. Nous avons vu plus haut que l'Intendance entend par *notification administrative* celle qui s'effectue par l'intermédiaire du maire ou de la gendarmerie ; elle n'est donc pas faite *directement*. L'article 58 repoussant expressément en cette matière l'application de l'art. 19 (celui qui donne à certaines réquisitions un caractère municipal), l'intervention du maire doit être écartée ; celle de la gendarmerie est en désaccord avec le mot *directement*. Le plus simple ne serait-il pas de considérer comme assez administrative la signification directe par lettre recommandée avec accusé de réception ? Il semble que des hommes valides, soldats de carrière peuvent, en temps de guerre, accomplir besogne plus utile que de porter au domicile des particuliers les décisions ministérielles sur le montant des indemnités.

ture. S'il en est ainsi, le prestataire demandeur devra prendre l'initiative de la tentative de conciliation et saisir la justice de paix du domicile de l'autorité militaire défenderesse, représentée par le ministre de la Guerre. Les conciliations des litiges de cette nature, seraient donc toutes de la compétence du juge de paix, du 7^e arrondissement de Paris. Au contraire, si les règles de compétence de la loi de 1877 recevaient ici leur application les conciliations seraient portées devant le juge de paix du lieu où est situé l'établissement industriel.

Il paraît étrange et peu pratique de porter tous les débats de cette catégorie devant la seule justice de paix du 7^e arrondissement. C'est au tribunal civil de la Seine que la compétence serait attribuée en cas de non-conciliation, pour toutes les affaires d'établissements industriels, en quelques régions de France qu'ils soient situés. Il faudrait tout au moins que les juridictions du siège des Intendances chargées de régler les réquisitions pussent connaître de ces différends. Ainsi entendue la compétence d'un même juge de paix par région présenterait un réel avantage (qui s'est révélé nettement pour les réquisitions sur voies navigables) ; le magistrat appelé à trancher de nombreuses affaires de nature analogue, acquiert sur ces questions délicates une expérience et une autorité particulières.

Telles sont les règles essentielles de la procédure du règlement en ce qui concerne les établissements industriels ; mais certains détails varient avec les diverses espèces d'exploitations.

C'est ainsi que pour les machines-outils et les chemins de fer à voie étroite, les circulaires n° 33/3287 du 9 mai 1916 et n° 35 du 20 juillet 1916 ne considèrent ce système comme applicable que lorsque ce matériel faisait partie de l'outillage de l'exploitation. Dans le cas contraire la même Commission spéciale est convoquée en raison de sa compétence. Mais en cas de refus des indemnités allouées, le dossier est soumis à la Commission départementale d'évaluation comme pour les réquisitions d'objets d'usage courant.

Il en résulte que les prestataires non-fabricants de ce matériel, tout en étant les plus gravement lésés par la réquisition, sont les derniers payés.

L'administration militaire a créé pour eux une complication de plus non prévue par la loi, et parfaitement inutile.

Pour les hôtels requis pour le Service de santé, la circulaire du 5 septembre 1915 a prévu de nombreuses dispositions de procédure : par exemple le procès-verbal d'inventaire doit constituer en même temps un *état des lieux* où les signataires consignent les réserves qui leur paraissent utiles ; lorsque les hôtels sont très importants, on peut demander l'intervention d'un officier du Génie, ou à défaut d'un architecte civil. Dans ce dernier cas les frais de vacation incombent au Service de santé.

L'inventaire doit indiquer que la réquisition est temporaire. L'hôtelier est invité à faire enlever et conserver à ses risques et périls les meubles de luxe.

En outre, l'officier gestionnaire du service requé-

rant doit établir un *mémoire* visé du médecin-chef et indiquant : 1° le nombre des lits pour lequel l'hôpital a été constitué ; 2° le nombre de journées d'occupation effective ; 3° le nombre de journées de non-occupation c'est-à-dire le nombre de journées que l'on aurait pu compter en sus des journées d'occupation effective si le complet des blessés avait été toujours atteint ; 4° l'indication du prix du loyer payé, s'il y a lieu, par l'hôtelier, et les dates du commencement et de l'expiration du bail, quand il y en a un ; 5° les particularités susceptibles de faciliter la tâche des Commissions d'évaluation (par exemple : qui a assuré le chauffage, l'éclairage, les réparations locatives, les améliorations etc...)

Enfin la circulaire réclame non seulement les pièces prévues par l'article 133 du décret de 1914, mais encore des états modèles A *bis*. Or ces états nominatifs ne pouvant être établis que par les maires, l'exigence de l'autorité militaire est contraire aux dispositions de l'article 58 de la loi de 1877 qui, en cette matière, ne fait pas appel à l'intervention municipale. Nous retrouvons là la prétention de l'autorité militaire de régler ces réquisitions conformément au titre IV.

La Commission mixte, mise en possession du dossier décompose la demande du prestataire en parties correspondant : 1° au loyer de l'immeuble ; 2° à l'usage et à la moins-value du mobilier ; 3° à la patente, à l'impôt mobilier, et s'il y a lieu à l'assurance contre l'incendie.

Puis la circulaire ordonne toute une série de transmissions que n'avaient pas organisées la loi ou le décret, ceux-ci n'ayant donné un rôle qu'à la Commis-

sion spéciale et au ministre ; la première émettait un avis, le ministre décidait et notifiait directement ses offres :

Le dossier complet, comprenant les propositions ainsi présentées, est adressé avec son avis personnel par le sous-intendant militaire, membre de la Commission au ministère de la Guerre (direction du contrôle, Commission centrale des réquisitions). La Commission centrale soumet ses propositions au ministre et après qu'une décision est intervenue, elle notifie au sous-intendant militaire l'offre à faire à l'hôtelier requis :

Pour l'examen de ces questions, un ou plusieurs représentant du Sous-Secrétariat d'Etat du Service de santé, sont adjoints à la Commission centrale des réquisitions.

Ce n'est pas tout encore : les propositions auxquelles on aboutit enfin sont purement amiables, et l'hôtelier doit les accepter dans les 8 jours, sinon :

Le dossier est transmis à nouveau à la Commission départementale d'évaluation, et l'on applique, dans les délais impartis, les formalités prévues aux articles 25, 26 et 27 du règlement d'administration publique du 2 août 1877.

La loi de 1877 est assez touffue, offre assez de complexité dans sa procédure, sans qu'il soit besoin de multiplier les commissions, les délais et les envois de dossiers.

5° RÉQUISITIONS SUR VOIES NAVIGABLES.

Très proche de la procédure prévue pour le règlement de l'indemnité en matière d'établissement industriel est celle que la loi a organisée pour les réquisi-

tions sur voies navigables. C'est encore le ministre qui fixe le prix après avis d'une Commission spéciale. Néanmoins les formalités diffèrent en plusieurs points de celles que nous venons d'étudier.

Le prestataire ne dépose plus ses pièces à la mairie ; le service de la navigation saisit directement les commissions en leur remettant les duplicata des ordres et reçus de réquisitions (art. 121 du décret de 1877).

En cette matière, par voie de conséquence, il n'y a ni état A ni état B ; l'offre de l'Intendance fait l'objet d'un procès-verbal notifié par la mairie et retourné par celle-ci à l'Intendance avec l'acceptation ou le refus de l'intéressé.

En cas de litige, la compétence judiciaire est à son tour régie par une règle spéciale, en ce sens qu'il est statué par le juge de paix ou le tribunal du siège de la Commission.

Cette disposition a pour effet d'accroître les connaissances spéciales et l'autorité des juges de paix. Par contre elle peut être gênante pour les prestataires qui devront défendre leurs intérêts au siège de la Commission, quelque soit l'éloignement de leur domicile.

6° RÉQUISITIONS DE CHEVAUX, VOITURES ET HARNAIS

Les propriétaires de chevaux... voitures ou harnais requis reçoivent sans délai des mandats en représentant le prix et payables à la caisse du receveur des finances le plus à proximité (art. 50 de la loi de 1877).

A cet effet il est remis à chaque propriétaire ou à son représentant, lors de la livraison, un bulletin indi-

viduel indiquant le nom du propriétaire, le numéro de classement de l'animal, et le prix à payer suivant la catégorie et l'âge de l'animal. Un procès-verbal dressé par la Commission mentionne les noms des propriétaires, leur domicile et le prix attribué.

Après les opérations de réquisition, le maire dresse en double expédition un état de paiement (mod. C pour les chevaux, mod. D pour les voitures) comprenant tous les renseignements contenus au procès-verbal de réquisition. Les deux expéditions et le procès-verbal sont adressés à l'Intendance.

D'après le décret du 2 août 1914, le *paiement* devait se faire en bons du Trésor portant intérêt à 5 0/0 à compter du jour de leur émission. Mais les prestataires ayant protesté contre cette disposition qui les privait totalement de numéraire, celle-ci ne fut pas appliquée. Un arrêté interministériel du 23 août 1914 (*J. Off.*, 12 septembre), décida de régler une première moitié en espèce; la seconde serait versée en bons du Trésor à six mois avec intérêt à 5 0/0 à dater de la livraison.

Pour éviter l'établissement de deux mandats distincts, le décret du 29 septembre 1914 (complété par l'instruction du 30 septembre 1914, *J. Off.*, 2 octobre) décida que la première moitié serait réglée par un bon de paiement délivré par la Commission de réquisition et payable dans les dix jours; la seconde restait soumise au système établi par l'arrêté précité.

Enfin le décret du 11 novembre 1914 a prescrit pour l'avenir la totalité du paiement en espèce et sans intérêts dans les dix jours de la remise du mandat de

Trésorerie au prestataire par le président de la Commission. Pour les réquisitions antérieures à sa promulgation, les intéressés ont eu le choix entre l'application de ce système et celle du précédent.

7° RÉQUISITIONS DE VÉHICULES AUTOMOBILES

D'après la loi du 22 juillet 1909, les propriétaires des voitures automobiles recevaient, lors de la réquisition, des mandats payables moitié en espèces, moitié en bons du Trésor à six mois avec intérêts de 5 0/0.

Depuis le décret du 6 décembre 1915, des bons de paiement (mod. 10 de l'instruction du 21 mars 1914) en usage pour les achats conventionnels, et détachés d'un carnet à souches, sont remis aux intéressés; les comptables du Trésor en payent le montant sans mandatement préalable.

Nous avons vu que certaines automobiles ont été requises par des officiers opérant isolément. Ceux-ci ont délivré des ordres de réquisition et des reçus de fournitures. Ces pièces sont remises au sous-intendant qui les fait parvenir à la Commission départementale d'évaluation, qui les renvoie à l'Intendance. L'indemnité allouée par l'autorité militaire est notifiée au prestataire par la voie administrative (1).

1. Il est à remarquer que l'ordonnancement du prix des automobiles requises par des officiers agissant isolément, n'est pas effectué sur mandat collectif au profit du receveur municipal, mais sur mandat individuel sur le Trésor (circulaire du 7 avril 1914). En conséquence l'état A semble inutile, puisque l'ordonnancement ne doit pas être effectué sur état B.

En cas de refus, une circulaire du 2 juin 1915 recommande de soumettre le désaccord au ministre de la Guerre (Commission centrale des réquisitions), la décision ministérielle est notifiée au prestataire; c'est alors que s'engage la procédure de l'article 26, si le prestataire persiste dans son attitude.

8° RÉQUISITIONS DE MINES DE COMBUSTIBLES

Comme pour les réquisitions sur voies navigables, la procédure du règlement est entamée par le président de la Commission spéciale qui établit et adresse à la Commission des duplicata des ordres et reçus. Sur le vu de ces pièces, celle-ci fonde son avis qu'elle envoie avec le dossier au fonctionnaire de l'Intendance. Dans les trois jours ce dernier notifie « directement en la forme administrative » (1) à l'ayant droit ou à son mandataire légal le chiffre des indemnités allouées.

Les refus sont transmis par le fonctionnaire de l'Intendance au ministre de la Guerre. Il est statué par le Conseil d'Etat au Contentieux.

Il n'existe à ma connaissance aucune décision du Tribunal administratif sur les réquisitions de mines.

9° LOGEMENTS ET CANTONNEMENTS. — DÉGÂTS

Les opérations de logement et cantonnement ont un caractère nettement communal. Il appartient au maire

1. Formule calquée sur les dispositions de l'article 129 du décret de 1877.

de réclamer à l'officier qui commande la troupe un état en double expédition indiquant l'effectif en officiers, sous-officiers, soldats, chevaux ou mulets, ainsi que la date de l'arrivée et celle du départ. Puis le maire établit en double expédition un état récapitulatif, qu'il adresse au sous intendant de la subdivision de région.

Un ordre du Grand Quartier Général, en date du 16 novembre 1914, a provisoirement modifié l'application de ces dispositions, car il paraissait dangereux de laisser aux municipalités des états d'effectifs pouvant renseigner l'ennemi en cas d'occupation de la commune. Il a prévu pour la zone des armées un « état de sommes dues » dressé après accord entre la municipalité et l'officier commandant du cantonnement, accord dont il ne doit être conservé par la mairie aucune trace écrite.

Le sous-intendant militaire de la subdivision de région vérifie les états, les arrête, et ordonnance un mandat au nom du receveur municipal de la commune chargé de payer les intéressés. Les contestations sont tranchées conformément à l'article 26 de la loi de 1877.

Les dégâts. — En temps de paix, pendant les grandes manœuvres et les exercices de tirs, les dommages causés à la propriété privée sont évalués par des commissions spéciales, au nombre d'une par corps ou fraction de corps opérant isolément. Les indemnités doivent, à peine de déchéance, être réclamées par les ayants-droit à la mairie de la commune dans les trois jours qui suivent le passage ou le départ des troupes.

Si l'estimation est acceptée, le montant de la somme fixée est payé sur le champ. En cas de désaccord, la contestation est tranchée comme il est dit à l'article 26.

Il convient de rapprocher de ces indemnités, celles qui sont dues pour dégât de cantonnement en temps de guerre. Un procès-verbal dressé contradictoirement par le maire et par l'officier chargé d'examiner la réclamation est remis à l'intéressé. L'indemnité est réglée comme en matière de réquisition d'objets d'usage courant. Le procès-verbal constatant les dégâts doit donc être soumis aux commissions départementales qui procèdent à une évaluation, puis au sous-intendant militaire chargé de fixer le prix.

Certaines déchéances sont opposables à la demande. Avant tout examen au fond des demandes qui leur sont soumises, les autorités intéressées ont à rechercher si ces demandes sont recevables en droit, ou si elles ne sont pas frappées de la déchéance édictée par l'article 14 de la loi du 3 juillet 1877, dont les dispositions ont été développées par le décret du 2 août 1877, modifié par celui du 27 décembre 1914.

1° En cas de départ non inopiné de la troupe, les réclamations doivent être adressées et les dégâts constatés à peine de déchéance avant le départ des soldats.

2° En cas de départ inopiné de la troupe, il est accordé à l'habitant, pour adresser sa réclamation au juge de paix, ou à défaut, au maire de la commune, un délai de trois heures pour les communes situées dans la zone de l'intérieur, de douze heures pour les communes situées dans la zone des armées (décret du

9 septembre 1915). Les dégâts doivent être constatés immédiatement après cette remise.

L'officier ou le gradé qui commande chaque unité cantonnée avertit par écrit le maire de l'heure à laquelle le départ du cantonnement a lieu ; on remet entre les mains de l'habitant une attestation signée par ce gradé et portant la même indication ; cette pièce est jointe par l'intéressé à la réclamation et au procès-verbal de constat. L'autorité qui reçoit une réclamation relative à un dégât de cantonnement doit y mentionner, sous sa signature et celle de l'intéressé, l'heure à laquelle elle lui est parvenue. Lorsque, le départ des troupes a lieu entre six heures du soir et six heures du matin, le délai ne court qu'à partir de six heures du matin.

Quant à la forme des réclamations et des constatations de dégâts, l'article 14 § 1 ne prononçant pas le mot de déchéance qui figure seulement au paragraphe 2, à propos des délais, on doit en conclure que les prescriptions de la loi sur ce point ne sont pas édictées à peine de nullités. Il en résulte qu'on ne saurait rejeter *de plano*, sous prétexte qu'elles n'ont pas été faites en rigoureuse conformité avec les dispositions légales ou réglementaires, les réclamations présentées directement à l'autorité militaire sans passer par l'intermédiaire de la municipalité, ou les constatations de dégâts par le maire seul ou par l'armée seule, etc.

La déchéance spéciale de la loi de 1877 doit d'ailleurs être considérée comme une mesure d'ordre public à laquelle le ministre n'a pas le droit de déroger, si ce

n'est en observant les formalités nécessaires pour l'aliénation des biens et des droits de l'Etat.

Mais il reste entendu que la forclusion ne peut être opposée au prestataire si le dépassement des délais était imputable à un cas de force majeure dûment justifié. De même une circulaire du 20 avril 1916 prévoit que la forclusion ne peut être invoquée lorsque le cantonnement n'a pas été précédé d'une réquisition régulière, mais c'est au propriétaire à prouver le dommage et son imputabilité à la troupe.

L'Administration peut opposer la déchéance en tout état de cause, soit avant, soit après tout examen au fond de la réclamation; elle pourrait même l'invoquer en cours d'instance et pour la première fois en appel.

Beaucoup de ces réclamations tendent à des opérations de nettoyage, celles-ci peuvent être effectuées par les soins de l'autorité militaire. Quant aux évaluations proprement dites, elles peuvent donner lieu à expertises contradictoires.

Des dégâts peuvent être commis dans les rues et places d'une commune. Si le lieu du dommage fait partie du dommage privé la commune est indemnisée comme un particulier, s'il se trouve dans le domaine public, elle ne peut être indemnisée au titre des réquisitions, mais elle peut recevoir un secours (Circulaire du 13 août 1897 et décision ministérielle du 23 juin 1915).

On voit combien sont complexes les règles de procédure en cette matière: elles varient avec chaque catégorie de réquisitions. Divergences dans les commis-

sions chargées de donner leur avis, dans les autorités qui doivent statuer, dans les juridictions compétentes pour trancher les différends, comme si le législateur avait voulu trouver un système assez souple pour que chaque question posée en pratique pût recevoir sa solution particulière.

CHAPITRE VII

Questions accessoires soulevées par le règlement de l'indemnité

1° *Les intérêts.* — Une des différences les plus marquantes entre la réquisition et l'expropriation réside, nous le savons, dans la date à laquelle le paiement est effectué. En effet, la loi sur l'expropriation ne permet le paiement postérieur à la prise de possession que dans des cas d'exceptionnelle urgence et sous certaines garanties. Il n'en est pas de même en matière de réquisition où le paiement intervient toujours postérieurement à la dépossession et sans aucune garantie.

Ce paiement *a posteriori* peut-il être immédiat ? La loi de 1877 répondait par l'affirmative. Elle laissait à l'Etat le choix du versement en numéraire ou en bons du Trésor. Les délais prescrits par la loi pour les diverses formalités à remplir et notamment celui de trois jours prévu pour la fixation du prix par l'autorité militaire, démontrent bien que dans l'esprit du législateur le paiement en espèces s'entendait d'un paiement à brève échéance.

L'article 27 (dernier paragraphe), au terme duquel

en temps de guerre le paiement peut être fait en bons du Trésor portant intérêt du jour de la livraison indique que la loi s'est préoccupée de la question des intérêts en cas de paiement à terme, ceux-ci devant porter sur la totalité du prix; le décret du 2 août 1914 confirmait d'ailleurs ce point de vue.⁴ Mais l'Etat décida d'user seulement d'une façon partielle de la faculté qui lui était laissée. La circulaire du ministre des Finances en date du 24 août 1914 dit à ce sujet :

Il a été décidé que ces indemnités sont payables moitié en numéraire et moitié en bons du Trésor. Les bons spéciaux sont délivrés à échéance de six mois; c'est donc à l'expiration de ce délai, qui compte du jour de la livraison, que le remboursement pourra être effectué.

On a voulu à cette époque tenir compte d'une part des besoins des prestataires en leur versant la moitié des indemnités en espèces, et d'autre part des besoins de l'Etat en lui donnant terme et délai pour l'autre moitié. Il va de soi que, si l'Etat avait usé intégralement de la faculté que lui laissait l'article 27, les prestataires eussent touché les intérêts sur la totalité du prix (C'est d'ailleurs ce qui fut décidé pour les réquisitions d'automobiles qui seules étaient payables pour la totalité en bons du Trésor à six mois). En fait ce mode de règlement n'a pas donné satisfaction: les prestataires regrettaient de n'avoir pas été indemnisés en espèces; d'autre part cette solution semblait onéreuse pour l'Etat à cause des intérêts à 5 0/0. On revint donc sur cette disposition pour adopter le système du règlement total en espèces; tel fut l'objet des

décrets des 11 novembre, 6 et 16 décembre 1914. Ceux-ci rappelèrent le principe que le paiement doit être immédiat. Par voie de conséquence, les intérêts sont supprimés pour les réquisitions à venir en cas de règlement amiable ; ils continueront, bien entendu, à courir en cas de litige devant les tribunaux.

1° *Règlement amiable.* — Ces nouvelles dispositions laissent subsister le système du paiement par moitié pour les réquisitions antérieures à la promulgation des décrets ; les intéressés pouvaient réclamer le versement immédiat en numéraire de la totalité des sommes dues mais en renonçant aux intérêts sur la moitié du prix (ou pour les automobiles sur la totalité du prix) qui était payable à six mois.

Ici encore le législateur a supposé que les paiements auraient lieu à bref délai, et en tous cas avant l'expiration du semestre qui suit la réquisition.

Pour les indemnités qui ne sont pas réglées dans ce délai, le bénéfice des intérêts est laissé aux prestataires qui en font la demande, mais ils restent limités à cette durée de six mois et à la moitié du prix.

Or tout ce système qui repose sur la distinction actuellement abrogée de deux modes de paiement distincts, se trouve aujourd'hui défectueux au plus haut point. D'une part aucune réquisition n'a été réglée immédiatement et la plupart des prestataires n'ont été payés qu'au bout de six mois au minimum ; il semble donc étrange de scinder en deux parties égales l'indemnité de réquisition pour ne faire produire d'inté-

rêt qu'à l'une des moitiés, alors que le règlement de l'indemnité a été différé en totalité.

D'autre part, on ne conçoit pas, lorsque le règlement n'intervient qu'après un délai supérieur à six mois, pour quel motif le cours des intérêts s'arrête au semestre et ne se prolonge pas jusqu'au jour du paiement, alors que cette mesure était uniquement motivée par l'exigibilité des bons du Trésor à cette échéance. Enfin il est bizarre que pour les réquisitions postérieures au décret et aux instructions de novembre et décembre 1914, aucun intérêt ne soit alloué sous le fallacieux prétexte qu'elles doivent être réglées immédiatement, alors qu'en fait pour beaucoup d'entre elles le règlement n'a pas été plus rapide que celui des réquisitions exercées dans les premiers mois de la mobilisation.

En résumé tout ce système est la résultante de dispositions successivement prises en vue de situations de fait qui ne se sont pas réalisées; il est contraire à l'esprit évident de la loi qui en a constitué le point de départ.

Si l'on se dégage maintenant de la législation en vigueur pour chercher la solution conforme à l'équité, on ne peut méconnaître ce point incontestable qui me paraît dominer la question : C'est que depuis le jour de la réquisition jusqu'au jour du paiement, l'Etat a profité d'un capital devenu improductif pour le prestataire. Souvent, d'ailleurs, lorsque la réquisition a été exercée non sur un producteur mais sur un intermédiaire, celui-ci objecte qu'il est obligé de payer à son fournis-

seur des intérêts pour le retard qu'il apporte lui-même à régler le prix de l'objet requis.

La circulaire ministérielle du 22 mai 1915 fait ressortir il est vrai que « dans la plupart des cas, il ne tenait qu'au fournisseur de toucher immédiatement la première moitié de l'indemnité ».

Or nous avons vu que dans un très grand nombre d'hypothèses les retards au paiement ont été fréquents et indépendants de la volonté des prestataires. Quoi qu'il en soit, le retard du règlement a profité à l'Etat. En conséquence, il serait juste à mon avis d'allouer de plein droit au prestataire les intérêts à 5 0/0 sur la totalité des indemnités depuis la date de la réquisition jusqu'au jour du paiement.

Le danger de cette réforme serait évidemment d'accroître les charges de l'Etat dont il importe plus que jamais de ménager les ressources ; mais cette aggravation serait sans doute moindre qu'on ne serait tenté de le croire à première vue : en ce sens que dans bien des cas où les prestataires discutent à la fois le principal et les intérêts, la possibilité de leur donner satisfaction sur le second point faciliterait les solutions amiables et diminuerait le nombre des contestations.

2° *Règlement par voie de justice.* — La loi de 1877 ne parle point des intérêts lorsque le règlement nécessite une intervention judiciaire, le texte n'ayant en vue que l'accord de l'Etat et des prestataires. Pour que le paiement s'effectue par moitié en espèces et par moitié en bons du Trésor, ou bien encore qu'il ait lieu par un versement complet et immédiat en numéraire,

il faut que nulle contestation ne s'élève entre l'autorité militaire et le fournisseur. Dans le silence des dispositions législatives l'application du droit commun nous amène à conclure que les intérêts sont dus au taux légal sans limitation de durée.

Mais quel en sera le point de départ ? Ce pourrait être : a) la demande formulée sur l'état A ; b) la conciliation ; c) la demande en justice.

a) On ne peut considérer la demande portée à l'état A comme constituant un acte judiciaire ou une mise en demeure valable.

Attendu que l'Etat doit l'intérêt des indemnités allouées définitivement par le premier juge à compter du jour où il fut mis en demeure par son adversaire, mais que cette mise en demeure ne résulte pas de l'envoi par l'Épargne de sa facture qui ne constitue pas une sommation de payer ; que l'indemnité due n'était pas encore déterminée et que par suite le ministre de la Guerre ne devait pas se considérer comme en demeure de payer (Cour de Toulouse, 30 juin 1915. *Dalloz*, 1916.2.10).

b) On a parfois admis que la conciliation serait le point de départ des intérêts. Cette opinion peut difficilement être adoptée en matière de réquisition. On sait en effet que le juge de paix dans la plupart des cas est saisi directement, automatiquement de l'affaire et que l'instance ne comporte ni demandeur ni défendeur. La mise en demeure ne pouvant être opérée que par un acte intentionnel du demandeur, la conciliation de la loi de 1877 ne saurait être considérée comme telle. Enfin cette procédure de conciliation ne suppose pas ici comme en droit commun une citation qui sera suivie

dans le mois d'une demande en justice, puisqu'en cas de non-conciliation, le prestataire n'a aucun délai pour citer devant le tribunal civil. Il pourrait ainsi en retardant cette citation, faire courir indéfiniment les intérêts.

Attendu que cette loi ne prévoit pas que l'indemnité sera en principe productive d'intérêts dès le moment de la réquisition ; qu'en conséquence il y a lieu d'appliquer à cet égard les règles ordinaires de l'article 1153 du Code civil, modifié par la loi du 7 avril 1900, que par suite l'intérêt court à partir de la sommation à payer, ou s'il n'y a pas de sommation, à compter de la demande en justice qui équivaut à une sommation (Tribunal civil de Dunkerque, 16 mars 1916. *Le Droit*, 23 juillet 1916).

Attendu... que l'essai de conciliation tenté par le juge de paix ne doit pas davantage être tenu pour une mise en demeure, parce qu'il n'a pas été provoqué par un exploit... que cet essai de conciliation tenté d'office par le juge de paix ne peut être assimilé à la citation en conciliation prescrite par l'article 18 du Code de procédure civile (Cour de Toulouse, 30 juin 1915. *Dalloz*, 1916.2.10) (1).

c) Ce n'est donc que la mise en demeure devant le tribunal civil ou la sommation de payer qui déterminent le point de départ des intérêts. Elles seules en effet fixent quel est le demandeur, et d'autre part, elles constituent une mise en demeure valable. Ce point de vue a été sanctionné par une nombreuse jurisprudence.

1. Dans le même sens : « attendu que la mise en demeure ne résulte point dans la cause de l'essai de conciliation tentée par le juge de paix à l'audience du 20 août dernier parce qu'il n'a pas été provoqué par un exploit ou par l'initiative de X. (Tribunal civil de Carpentras, 23 novembre 1915. *Dalloz*, 1916.2.12).

Attendu que la mise en demeure ne résulte dans la cause que des assignations en date des 17 février et 24 mars 1915 par lesquelles l'Epargne a fait citer le ministre de la Guerre à comparaître devant le tribunal civil de Toulouse ; que si à ce moment l'Etat eût fait des offres suffisantes, l'adversaire qui aurait eu le tort de les refuser n'aurait eu droit à aucun intérêt mais aurait dû supporter les dépens de l'instance ; que les offres par lui faites ayant été définitivement jugées insuffisantes, l'Etat doit être considéré comme en faute et astreint à payer les indemnités judiciaires à compter du jour de la demande (Cour de Toulouse, 30 juin 1915. *Dalloz*, 1916.2.10).

Attendu que la loi du 3 juillet 1877 n'indique pas si, au cas de contestation ou de paiement différé, l'Etat devra l'intérêt de l'indemnité mise à sa charge ; qu'on doit en conclure que le législateur n'a pas entendu déroger en cette matière aux règles ordinaires de l'article 1153 du Code civil qui constitue le droit commun, décidant qu'ils ne sont dus que depuis le jour de la sommation de payer (Tribunal civil de Carpentras, 23 novembre 1915. *Dalloz*, 1916.2.12).

La jurisprudence semble aujourd'hui fermement établie sur ce point (1), ainsi que le constate M. Berthelémy, qui d'ailleurs n'adhère pas juridiquement à cette solution (Note de M. Berthelémy, professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris. *Dalloz*, 1916.2.137).

Quel sera le taux de l'intérêt ? Sera-ce 5 0/0 comme étant le chiffre d'intérêt des bons du Trésor qui auraient pu être délivrés ? Quelques arrêts ont opiné en ce sens.

1. Tribunal civil de Dunkerque, 16 mars 1916 (*Le Droit*, 23 juillet 1916) : Tribunal civil de la Seine, 1^{er} ch., 18 janvier 1916 ; Tribunal civil de Toulouse, 30 juin 1915 (*Dalloz*, 1916.2.15 et la note du *Gaz. du Palais*, 26 août 1916 ; Tribunal civil de la Réole, 16 novembre 1916 (*Gaz. du Palais*, 20 décembre 1916).

Attendu que le § dernier de l'article 27 de ladite loi est d'autre part ainsi conçu ; en temps de guerre le paiement peut être fait en bons du Trésor portant intérêt à 5 0/0 du jour de la livraison ; que la conclusion à en tirer est par conséquent qu'il est dû des intérêts au taux de 5 0/0 du jour de chaque prestation requise (Tribunal civil de Mirecourt, 26 août 1915. Dans le même sens, Tribunal civil de Saint-Amand, 8 septembre 1915).

Par contre la circulaire du ministre de la Guerre, en date du 22 septembre 1915 (*Dalloz*, 1914, 6^e vol. p. 216, 217) admet comme taux d'intérêt le taux légal. Cette solution a été adoptée notamment par les Cours d'appel de Nîmes (7 juillet 1916) et de Dijon (17 juillet 1916) et de nombreuses décisions judiciaires se sont ralliées à cette manière de voir.

2^e *Les acomptes*. — Nous avons vu que les réquisitions ne sont pas en fait réglées sur-le-champ et que le retard n'est pas productif d'intérêt. Les prestataires dont un capital parfois important va se trouver immobilisé, pourront-ils recevoir une satisfaction partielle sous forme d'acomptes ?

Cette question doit faire l'objet d'un examen en vue duquel on peut classer les diverses réquisitions de la manière suivante : a) *réquisitions différées* ; b) *réquisitions prolongées* ; c) *réquisitions ordinaires*.

a) Nous désignons sous le nom de *réquisitions différées* celles auxquelles a recours l'autorité militaire lorsqu'elle veut mettre la main sur une grande quantité d'un produit déterminé, non pour subvenir à un besoin immédiat, mais afin de constituer des approvisionnements dans lesquelles elle viendra puiser au fur et à

mesure de ses besoins éventuels. La réquisition a pour but dans ce cas, d'empêcher la disparition du produit ; la fourniture n'en est exigée qu'ultérieurement au moyen de livraisons successives.

C'est ainsi qu'a été réquisitionnée chez les propriétaires la récolte de vin de 1913. De même la Direction des poudres a ainsi pris possession par livraisons échelonnées d'importantes quantités d'alcool.

Il est évident que dans les hypothèses de ce genre on ne peut songer à obliger les prestataires à attendre les livraisons pour réclamer le paiement d'une marchandise qui se trouve d'ores et déjà immobilisée entre leurs mains et dont ils ne peuvent plus disposer. Le paiement d'acomptes est alors une mesure d'équité qui s'impose et que l'administration de la guerre a acceptée. C'est ainsi qu'en réponse à une question qui lui avait été posée par la voie du *Journal officiel* le ministre de la Guerre a répondu (*J. O.*, 18 novembre 1915) :

Que le dixième de la valeur des vins réquisitionnés doit être payé lors de la réquisition, le règlement des neuf autres dixièmes, étant effectué au fur et à mesure de ces livraisons avec allocation d'une indemnité supplémentaire de 5 0/0 de la valeur du vin, depuis le 1^{er} octobre 1915 jusqu'au jour de la livraison (1).

Ce genre de réquisition ne paraît pas prévu par la loi de 1877 ; celle-ci suppose en effet, pour le règlement

1. Pour les vins de la récolte de 1914 il a été accordé des acomptes calculés sur la taxe des deux tiers du prix offert par l'Intendance. Réponses ministérielles aux questions écrites n^{os} 441 et 5382 (*J. off.*, 10 et 21 novembre 1915).

de l'indemnité de réquisition, que la fourniture a été effectuée puisqu'elle exige comme condition essentielle de ce règlement le dépôt à la mairie du reçu de fournitures. Une réglementation nouvelle devrait, semble-t-il, être édictée par voie législative afin de consacrer la régularité de ces réquisitions et d'établir pour elle des conditions spéciales de règlement.

b) *Réquisitions prolongées.* — Pour les réquisitions dont la durée peut se trouver prolongée, telles que les locations de chevaux et voitures, réquisition d'établissements industriels ou hospitaliers, réquisition de navires, il paraît inadmissible d'obliger les prestataires à attendre pour se faire indemniser que la réquisition ait pris fin. Le paiement d'acomptes serait donc tout à fait justifié dans les réquisitions de cette espèce. Cependant il paraît inconciliable avec les dispositions de la loi de 1877 et des lois et décrets qui l'ont modifiée ou complétée, puisque tous ces textes supposent que le prestataire est en possession de son reçu de fournitures et le dépose à la mairie. Or cette pièce n'est délivrée qu'au moment où cesse la réquisition. Pour donner satisfaction aux prestataires on a, dans certains cas, décomposé les réquisitions de durée prolongée en une série de réquisitions successives de durée plus courte : par exemple un reçu de fournitures constatait la fin de la réquisition tous les quinze jours, tous les mois ou tous les trimestres, en même temps qu'un nouvel ordre de réquisition délivré à la date du lendemain servait de point de départ au renouvellement de l'opération. Ce procédé a été fréquemment employé

pour les locations de voitures ; aucune critique ne semble pouvoir lui être adressée.

D'autre part pour certaines réquisitions on a essayé de contenter les prestataires par deux séries de mesures :

a) Paiement trimestriel pour les réquisitions temporaires de navires ;

b) Acomptes proprement dits pour les réquisitions définitives de navires et pour les réquisitions des hôtels employés par le Service de santé (1).

a) **Paiement trimestriel.** — L'article 73 du décret du 2 août 1877 modifié le 31 juillet 1914 admet qu'une décision ministérielle peut allouer une indemnité pour la réquisition temporaire d'un navire avant que cet acte juridique ait pris fin ; après ce premier règlement, des indemnités complémentaires peuvent être accordées pour chaque nouvelle période de trois mois. La circulaire du 3 janvier 1915 confirme ces dispositions ; elle rappelle que, durant le trimestre, des acomptes peuvent être versés aux armateurs pour les dépenses survenues du fait de la réquisition. Les indemnités pour dommages subis par les navires ne sont liquidés qu'au moment de la restitution. Si l'offre faite par la décision ministérielle dont nous parlons plus haut a été refusée, le règlement trimestriel suivant est ajourné jusqu'à ce que les tribunaux judiciaires aient statué.

1. On peut également considérer comme un acompte « le règlement provisoire » prévu par les décrets du 16 décembre 1914 et du 31 janvier 1915 pour les réquisitions dans les régions où les services administratifs sont suspendus.

b) Acomptes proprement dits.

Réquisition définitive de navires.

Les réquisitions de navires donnent droit à des acomptes dans trois cas principaux :

1° Réquisition ordinaire du navire.

2° Armement commercial du navire quand l'armateur, tout en refusant de conclure un contrat mixte pour leur gérance, a cependant consenti à assurer tout ou partie de cette gérance.

3° Pour les navires militarisés. — En outre les navires requis comme transports auxiliaires sont soumis à un régime spécial au point de vue des acomptes.

1° Une circulaire du 21 octobre 1914 (*B. O. ministère de la Marine*, 1914, p. 642) avait décidé de faire payer aux armateurs ou propriétaires, des acomptes de cinq sixièmes à valoir sur les indemnités de réquisitions. Une autre circulaire du 11 mars 1915 avait fixé quelles étaient les matières embarquées qui donnaient droit à cet acompte.

A l'heure actuelle c'est la circulaire du 13 mai 1915 complétée par la circulaire du 1^{er} octobre 1915 qui détermine la nature de ces acomptes :

1° Pour tous les navires requis, qu'ils soient militarisés ou non, au début de la réquisition on rembourse la valeur des matières consommables, des matières de graissage, du charbon, de l'eau douce, réquisitionnés sur le navire et inventoriés contradictoirement, conformément à l'article 67 du décret de 1877. Leur évaluation est faite aux prix d'achat, augmenté s'il y a lieu des frais de mise à bord. Ce remboursement remplace l'an-

cien acompte des trois sixièmes. De plus il est payé tous les mois et à terme échu un acompte égal à un vingtième de l'indemnité annuelle de location ou de privation de jouissance ; cet acompte est calculé sur la base d'une indemnité provisoire comprenant l'amortissement de la valeur initiale (1) et de l'intérêt à 5 0/0 de la valeur non encore amortie. Pour les vieilles unités et les vieilles chaudières, la valeur sur laquelle on calcule provisoirement l'intérêt à 5 0/0 est toujours au moins égale au quart de la valeur initiale pour le navire, au cinquième de cette valeur pour les chaudières ; enfin pour les paquebots postaux des lignes subventionnées autres que celles de la côte accidentale d'Afrique l'acompte de un vingtième porte s'il y a lieu sur le prix de location prévu au chapitre, « Cas de guerre » du cahier des charges de la compagnie intéressée.

2° Pour les navires armés commercialement et dont l'armateur ou propriétaire tout en refusant de conclure un contrat mixte pour leur gérance a cependant consenti à assurer tout ou partie de cette gérance : au début de la réquisition l'armateur reçoit une avance de quarante-trois jours sur la partie des frais de gérance dont il s'est chargé. En outre tous les mois il reçoit le remboursement intégral des débours réels qu'il a effectués pour ces mêmes frais, c'est-à-dire les salaires de l'Etat-major de l'équipage, décomptés d'après les stipulations du rôle d'équipage commercial,

1. L'amortissement se compte comme il est dit à la circulaire du 24 février 1915 modifiée le 29 mars 1915 pour les embarcations à moteurs.

les frais de nourriture de l'équipage et des passagers dans la limite des allocations prévues pour chaque catégorie du personnel par la circulaire du 24 février 1915; les primes d'assurance contre les risques de navigation, le montant du prix d'achat (augmenté s'il y a lieu des frais de mise à bord) du charbon, des matières consommables, des rechanges et du matériel non consommable fournis par les armateurs, les droits de port et autres avancés par le capitaine ou les armateurs.

3° Pour les navires militarisés les armateurs ou propriétaires reçoivent en acomptes le remboursement de leur prime d'assurance, de leurs fournitures de matériel et de rechange au fur et à mesure de la production de leurs mémoires justificatifs.

Pour les navires réquisitionnés comme transports auxiliaires, la circulaire du 1^{er} juin 1915 prévoit des mesures transitoires jusqu'à l'application complète de la circulaire du 13 mai 1915. Les armateurs qui n'ont pas de contrat mixte reçoivent un acompte provisoire sur la base de 3 fr. 60 par tonne de portée en lourd (charbonniers), ou bien de 5 francs par tonne de jauge brute du navire (navires à passagers); en outre la marine rembourse aux armateurs quand ils en ont fait l'avance, les heures supplémentaires et les majorations de salaires de l'équipage, le charbon, les droits de port, etc... Une circulaire du 31 août 1915 précise que cet acompte provisoire exclut l'acompte pour privation de jouissance du 13 mai 1915 (1).

1. Signalons l'intérêt qu'il y aurait à verser des acomptes aux marins dont les péniches ont été requises; en effet ils

Réquisitions d'hôtels par le Service de santé. — Les hôteliers reçoivent des acomptes calculés de telle sorte que leur perception ne puisse pas atteindre le total des sommes auxquelles aboutirait l'évaluation définitive de l'indemnité.

La circulaire du 23 juin 1915 (15172 2/7) prend pour base le nombre des journées de blessés ou de malades traités dans chacun des hôtels occupés depuis le jour de la prise de possession des locaux jusqu'au 31 mai 1915. Chacune de ces journées donne droit à une indemnité établie dans chaque région de corps d'armée d'après la moyenne des éléments qui ont servi de base au calcul des prix de journées des hôpitaux mixtes ou militarisés de la région et en tenant compte des fournitures supplémentaires qu'a pu faire l'hôtelier (chauffage, éclairage, literie, etc...). Mais alors que les prix payés en temps de paix aux commissions administratives des hospices mixtes sont calculés sur la moyenne de toutes les dépenses de cinq années, ils ne peuvent pas s'écarter beaucoup des dépenses réellement faites pour le nombre des places habituellement occupées ; il faut observer que les hôteliers ont à supporter des frais indépendants de la présence des malades. On tient compte en conséquence des places inoccupées en se bornant à considérer comme moins élevés les frais d'entretien de l'immeuble, du chauffage et de l'éclairage. Au prorata du temps d'occupation on fait entrer en ligne de compte

sont dépossédés à la fois de leur gagne-pain et de leur demeure et sont placés dans une situation où il leur est difficile de retrouver nourriture et gîte.

la patente, l'impôt mobilier et l'assurance. Ces divers éléments constituent la base que le Service de santé adopte pour l'évaluation de l'indemnité due. Les acomptes peuvent s'élever aux trois sixièmes du nombre ainsi établi. Les règlements suivants sont semestriels.

La complexité des questions soulevées par le paiement des acomptes a fait hésiter à leur donner de l'extension.

c) **Réquisitions ordinaires.** — Nous entendons par là les réquisitions qui ne sont ni des locations ou occupations de longue durée, ni des réquisitions non suivies de livraisons immédiates ; il s'agit en un mot de réquisitions opérées en un seul trait de temps et dont le règlement seul se prolonge par suite de formalités administratives ou de difficultés contentieuses.

Pour ces réquisitions, la question des acomptes ne saurait se poser lorsque les dossiers ne sont pas encore réglés, c'est-à-dire lorsque les prix ne sont pas encore fixés par l'Intendance. Sans doute il est regrettable que les prestataires se trouvent privés de leurs produits sans pouvoir toucher aucune fraction de la valeur correspondante, mais si le règlement des dossiers reste en souffrance, c'est généralement parce que la réalité de la fourniture est en tout ou partie susceptible d'être contestée, ou parce que les éléments d'appréciation font défaut pour en fixer les prix. Il semble donc impossible de régler des acomptes sur une créance dont l'existence même, ou tout au moins la quotité est incertaine.

Au contraire lorsque l'indemnité de réquisition est déjà fixée par l'Intendance mais qu'elle a été refusée par le prestataire et que le dossier devient litigieux, on

conçoit qu'un règlement puisse être effectué dans la mesure de l'indemnité proposée par l'Intendance elle-même, sous réserve pour le fournisseur du droit d'obtenir de la juridiction compétente un supplément d'indemnité. Aucune atteinte ne serait portée au droit de l'Etat, et le prestataire ne serait pas contraint, pour se soustraire aux aléas et aux lenteurs de la procédure, d'accepter l'indemnité, peut-être insuffisante, qui lui est offerte.

Le ministre de la guerre consulté par question écrite, a répondu (*Journ. off.*, 10 novembre 1915, p. 8088 et 21 novembre, p. 8436) qu'il était disposé à allouer à titre exceptionnel aux prestataires qui n'ont pas accepté les offres de l'Intendance, des acomptes calculés sur la base des deux tiers du prix proposé.

Cette solution qui se justifie par des considérations de haute équité n'est cependant pas sans danger : d'une part elle entraîne des complications sérieuses au point de vue comptabilité, telles que leur étude peut retarder le règlement définitif ; d'autre part les prestataires se montreront beaucoup moins disposés à accepter les indemnités offertes lorsqu'ils auront la certitude en cas de refus de toucher un important acompte. En fait, cette procédure a été employée à plusieurs reprises pour les affaires les plus considérables, sur décision gracieuse du ministre.

Mais en pareille matière il semble qu'il n'y a guère de place pour des solutions d'espèces ; l'octroi des acomptes sur réquisitions litigieuses paraît être au premier chef une question de principe et une fois entrée dans la voie

des règlements partiels, l'administration se verra contrainte, sous peine d'être accusée d'arbitraire, de les accepter au profit de tous les prestataires récalcitrants. Alors les procès se multiplieront, les prestataires trouvant dans les acomptes reçus le moyen de faire face aux frais de justice, et d'attendre la solution du litige soulevé par leur résistance.

3° *Les dépens.* — A qui incombent les dépens ? En matière ordinaire, ceux-ci comprennent d'une part les droits de timbre, d'enregistrement et de greffe perçus par le fisc sur les divers actes de l'instance ; d'autre part les honoraires dus aux officiers ministériels auxquels les parties sont obligées de recourir.

En principe, le perdant est condamné aux dépens ; il doit supporter non seulement les frais faits par lui, mais encore ceux de l'adversaire. Si les parties succombent respectivement sur quelques chefs, les dépens peuvent-être compensés, c'est-à-dire mis à la charge de l'un et l'autre des adversaires, chacun supportant sans répétition les frais qu'il a faits. La compensation est partielle lorsque l'une des parties doit payer, outre ses propres frais, une fraction de ceux de son adversaire. Telle est notamment la situation d'une partie lorsque l'autre, tout en succombant sur certains chefs, est considérée au fond comme gagnant le procès.

Ces principes sont-ils applicables aux réquisitions militaires ? La jurisprudence a répondu par l'affirmative.

Remarquons tout d'abord que les dépens en cette matière comprennent peu de choses, les actes étant enre-

gistrés gratis et les tribunaux jugeant suivant la procédure sommaire.

... Et vu la loi du 18 décembre 1878, dit que le présent sera dispensé de timbre et enregistré gratis (Tribunal civil de Tarbes, 24 juillet 1916. « Jurisprudence publiée par le ministère », 1917, p. 51).

Les frais sont généralement laissés à la charge du perdant.

Condamnons l'administration de la guerre aux dépens, son offre ayant été rejetée comme insuffisante (Tribunal de paix de Rouen, 2 décembre 1914. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1913, p. 13).

... Déclare la demande de D... mal fondée et la rejette ; le condamne aux dépens de première instance et d'appel (Cour d'appel de Toulouse, 24 juillet 1916 « Jurisprudence publiée par le ministère », 1917, p. 15).

La distraction des dépens peut être ordonnée comme à l'ordinaire, si elle est demandée.

La condamne aux dépens, dont distraction est faite au profit de H... avoué, qui l'a requise aux offres de droit (Tribunal civil de la Seine, 1^{re} Chambre, 18 janvier 1916).

De même la compensation des dépens a été fréquemment prononcée lorsque les offres de l'autorité militaire sont déclarées insuffisantes mais que le demandeur n'obtient pas tout ce qu'il réclame.

Disons que, s'il y a lieu à dépens, ils seront supportés dans la proportion de 3/5 par l'Etat et dans celle de 2/5 pour M.L. (Tribunal de paix d'Ancy-le-Franc (Yonne), 22 avril 1915. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 163).

Disons insuffisantes et non libératoire, les offres de l'autorité militaire et en même temps légèrement exagérée la demande de Mme de S. et plus sensiblement exagérée celle de M. L. ; condamnons... et cela dans la proportion, de 1/5 pour Mme de S. et de 2/5 pour chacune des deux autres parties... (Tribunal de paix de Saint-Maximin, 7 janvier 1916. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1916, p. 37).

Parfois à la compensation les frais sont partagés par moitié.

Considérant que la demanderesse et la défenderesse succombant chacune sur une partie de leurs prétentions, c'est le cas de faire masse des dépens pour être supportés par moitié par chacune d'elles (Tribunal civil de Mirecourt, 7 juillet 1915).

Disons que les frais de levée du présent jugement seront supportés moitié par l'administration militaire, moitié par les réclamants (Tribunal de paix de Montfort, 15 mai 1915. *Bulletin spécial des décisions des Juges de Paix*, 1915, p. 40 (1)).

Les diverses questions concernant les intérêts, les acomptes et enfin les dépens sont des éléments accessoires de la théorie de l'indemnisation. Ces points ne sont pas négligeables étant donné qu'ils sont soulevés par presque toutes les affaires litigieuses. Mais ce n'est pas leur étude qui nous fournira des données sur la nature de la réquisition militaire.

1. Signalons à titre de curiosité un jugement du Tribunal civil de Châlons-sur-Marne (22 juillet 1916 « Jurisprudence publiée par le Ministère de la Guerre » 1917, p. 49) qui laisse une part des dépens à l'Etat en raison du retard apporté à ses offres :

Attendu, sur les dépens, que si les consorts M... ont eu tort de refuser les offres du 30 juin 1916, l'Etat de son côté a fait ces offres tardivement et qu'il convient, en conséquence, de laisser à sa charge une partie des dépens.

CHAPITRE VIII

Les indemnités de réquisition et le droit international public

1° *La réquisition en France et les étrangers.* — Qui peut être soumis à la loi des réquisitions ? Il est nécessaire d'envisager cette question puisque le règlement peut varier avec la situation du prestataire.

La loi des réquisitions est au premier chef une de ces « lois de sûreté » dont l'article 3 du Code civil déclare qu'elles obligent tous ceux qui habitent le territoire. Elle est évidemment d'ordre public et nul Français ne peut invoquer des conventions particulières antérieures, dans l'espoir de se soustraire à son application. Toutefois il ne faut pas perdre de vue que l'indemnisation n'est pas reconnue aussi largement dans tous les Etats ; pour éviter que nos nationaux résidant à l'étranger ne puissent être spoliés par des dépossessions auxquelles ne correspondrait pas une indemnité équitable, la France a été amenée à conclure un certain nombre de traités exonérant de la réquisition les régnicoles des pays qui nous accordent un régime de réciprocité : de semblables conventions ont été signées avec l'Allemagne,

la République Argentinë, le Brésil, le Chili, la République Dominicaine, l'Equateur, l'Espagne, la Grande Bretagne, Haïti, le Honduras, le Mexique, la Russie et la Suisse.

Ainsi la loi des réquisitions apparaît comme étant d'ordre public national, mais non international ; loi de statut réel, elle peut, par l'effet des traités, devenir une loi de statut personnel.

En dehors de ces conventions les réquisitions sont possibles sur des étrangers ; mais la législation pourra permettre un traitement de faveur vis-à-vis de nos alliés, tandis que, sans léser les intérêts particuliers des sujets ennemis, il lui sera loisible de se montrer plus réservée à leur égard dans l'admission du droit à indemnité, plus sévère dans l'évaluation des réparations pécuniaires.

Un premier désavantage infligé aux sujets ennemis consiste en la mise sous séquestre de leurs biens ; cet acte n'est qu'une mesure conservatoire prise d'une part pour garantir les droits des créanciers du séquestré, d'autre pour faire administrer les biens du sujet ennemi jusqu'au moment où, les hostilités cessant, les comptes se régleront entre les nations belligérantes. Les pouvoirs des séquestres sont définis et délimités par l'ordonnance du président du tribunal civil qui les habilite. Ces fonctions s'exercent sous le contrôle des procureurs de la République.

Généralement cette ordonnance n'a pas prévu la réquisition ; ceci n'empêche pas la prise de possession par l'autorité militaire, mais la question qui se pose est

celle de savoir quelles sont les attributions des séquestres quant à l'indemnité qui en est la conséquence. L'Intendance a d'abord considéré (circulaire du 14 novembre 1914) que les séquestres avaient tout pouvoir de discuter les offres, plaider, transiger, etc., à l'égal du prestataire; mais beaucoup d'entre eux n'ont voulu ni accepter ni refuser, déclarant n'avoir ni qualité, ni connaissance technique, ni compétence juridique à cet effet.

En pratique l'intendance fait souvent précéder ses offres d'une lettre au procureur de la République en l'avisant du montant des sommes allouées. Au vu de cette lettre le président du tribunal civil habilite le séquestre, soit à accepter le prix offert, soit à refuser et conséquemment à plaider ou au besoin à transiger, soit à faire connaître qu'il ne possède aucun élément lui permettant de prendre parti, cas auquel le règlement de la réquisition est reporté à la cessation des hostilités.

Ne seront également réglées qu'à la paix les indemnités dues pour matériel de chemin de fer, navires, dépôts d'armes et de munitions appartenant à des sociétés ou à des personnes privées ennemies (art. 53 § 2, du règlement des Conférences de la Haye).

On a voulu considérer comme réquisition ne donnant pas droit à indemnité le logement et le cantonnement dans les immeubles séquestrés; ainsi en a ordonné une circulaire n° 362 1/5 du 16 avril 1916; celle-ci a été complétée par la circulaire n° 3826 1/5 du 18 juillet 1916 qui précise que le texte antérieur s'applique seulement

au cas d'occupation d'immeubles « appartenant à des sujets de pays ennemis ». Et dans ce cas même, l'occupation de ces immeubles doit donner lieu à indemnités payées au séquestre toutes les fois que des intérêts français, alliés ou neutres, — intérêts de locataires ou de créanciers (y compris l'Etat) — exigent pour leur sauvegarde ce paiement. Cette solution doit être également appliquée au cas d'occupation d'immeubles appartenant à des Français ou à des ressortissants de pays alliés ou neutres, mais placés sous séquestre parce qu'ils étaient loués à des sujets de pays ennemis. « Toutefois la décision de la circulaire du 16 avril 1916 sera étendue au cas où l'administrateur séquestre aura continué le paiement au propriétaire français, allié ou neutre des loyers dus par le locataire sujet ennemi, puisqu'en cette hypothèse où l'intérêt du propriétaire est sauf, le versement aux mains du séquestre des indemnités d'occupations bénéficierait au locataire ennemi, en allégeant ou supprimant la charge du loyer déboursé. Les indemnités ne seraient payées que si des intérêts de créanciers français, alliés, ou neutres venaient justifier ce paiement. »

Dans les cas où l'indemnité est accordée, on comprend que dans l'obscurité de la loi, des hésitations se soient produites quant à l'évaluation. L'Intendance s'est efforcée, dans plusieurs espèces, de développer une thèse ingénieuse : pendant la période où les tribunaux semblaient décidés à appliquer les prix commerciaux, elle s'était montrée disposée à admettre le cours commercial, non pas au jour de la réquisition, mais au der-

nier jour où le prestataire aurait pu vendre c'est-à-dire la veille de la déclaration de guerre. Cette solution évite de faire bénéficier de la hausse les sujets ennemis ; d'outre-part ils ne peuvent se prétendre lésés puisque ces cours étaient ceux auxquels ils pouvaient vendre quand ils commerçaient librement. Cette thèse peut paraître équitable mais la rétroactivité des effets de la réquisition ne repose sur aucune base juridique sérieuse,

Il semble qu'il y ait avantage à surseoir au règlement jusqu'à la paix toutes les fois que les intérêts des créanciers du séquestré n'exigent pas une liquidation immédiate.

On voit que les sujets des pays ennemis peuvent se trouver légèrement désavantagés par rapport à nos nationaux.

Par contre un traitement de faveur est accordé à nos alliés en ce qui concerne le droit de requérir. Ce droit étant une des prérogatives de la souveraineté nationale, chacun de nous en principe n'est tenu par la loi qu'à livrer les objets exigés par et pour les troupes françaises. Mais la réquisition est une institution de guerre. Il a semblé que l'Angleterre et la Belgique, combattant sur notre sol contre les mêmes ennemis, devaient recevoir chez nous la plus large hospitalité. Sans que la loi ait eu à intervenir pour contraindre la population à se plier aux exigences des armées alliées, celles-ci ont trouvé dans nos provinces toutes les fournitures qu'elles désiraient et, à ma connaissance, personne, même les prestataires qui ont pu estimer insuffisantes les indem-

nités octroyées, n'a hésité à reconnaître comme légaux les ordres qui émanaient d'elles.

C'est une décision du ministre de la Guerre en date du 12 août 1914 qui a étendu le bénéfice de la loi du 3 juillet 1877 et des décrets rendus pour son application, aux troupes britanniques en France ; c'est une instruction ministérielle du 13 novembre 1914 qui a donné la même faveur à l'armée belge.

Cette faculté de réquisitionner accordée à des troupes autres que les armées nationales est une simple tolérance. Si la France l'a admis sur son sol, elle n'a pas voulu demander à ses alliés le sacrifice qu'elle consentait elle-même à la cause commune ; respectant la souveraineté de la Belgique d'autant plus scrupuleusement que cette souveraineté était déniée par l'ennemi, elle a interdit à ses officiers de réquisitionner sur le territoire allié qu'ils venaient défendre (1).

Les indemnités dues pour les réquisitions anglaises en France devaient, d'après les instructions écrites du lieutenant général Maxwell, Quartier-maître général de l'armée britannique en campagne (28 février 1915), être liquidées et payées selon le régime français.

En fait les réquisitions non litigieuses ou qui représentent des sommes inférieures à 1.000 francs sont réglées par le Central réquisition Office, à Rouen.

Les autres sont soumises à l'Assistant Directeur of réquisition Service (au Grand Quartier Général britan-

1. Voir la décision ministérielle 33/2051 du 23 janvier 1915 qui pose en principe que la loi sur les réquisitions n'est pas applicable hors du territoire national.

nique), qui examine les affaires et statue. Le paiement est effectué par le représentant du payeur en chef de l'armée britannique, à l'aide d'un mandat-chèque adressé au maire ou à l'intéressé.

La phase administrative est donc purement anglaise. En cas de litige la procédure doit s'ouvrir conformément aux lois françaises mais en respectant certaines règles posées par un accord diplomatique qui n'a pas été publié.

Au point de vue de la forme, la procédure du règlement est entamée par le dépôt des pièces à la mairie ; à l'avant, elles y sont recueillies par les Branch réquisition Offices de chaque armée ou corps de cavalerie ; à l'arrière il appartient au maire de les envoyer sans délai à l'officier chef du Branch réquisition Offices.

La législation du logement et du cantonnement n'appelle aucune remarque ; l'état des indemnités ne comporte pas d'indications d'effectifs ; quant aux dégâts causés au cours de cette occupation, ils sont examinés « en vertu des règlements anglais conciliés autant que possible avec la législation française » (1). L'officier commandant les troupes peut payer directement et immédiatement les indemnités inférieures à 125 francs ; quand il ne règle pas sur-le-champ, il doit délivrer un certificat qui est remis par l'intéressé aux maires, transmis par les maires aux sous-préfets, par les sous-préfets aux préfets, et par ceux-ci enfin à la Claims Commission à Boulogne-sur-Mer.

Pour les réquisitions effectuées en France par ou pour l'armée belge, l'instruction ministérielle du 13 novem-

1. Fougerol, *Réquisitions Militaires et Maritimes*, p. 111.

bre 1914 prévoyait le paiement par les autorités françaises, à charge de remboursement ultérieur. Une convention intervenue par la suite entre les deux gouvernements donne qualité à l'armée belge pour régler elle-même ses indemnités.

2° *Les réquisitions en territoire ennemi.* — Le droit à indemnité pour les réquisitions opérées en territoire ennemi n'a pas toujours été reconnu ; néanmoins l'obligation de délivrer un reçu est assez ancienne. L'article 38 des instructions de 1863 pour les armées en campagne des Etats-Unis exigeait l'accomplissement de cette formalité en vue d'une indemnisation ultérieure. La Conférence de La Haye de 1899 (art. 52) déclarait que : *Les prestations en nature seront autant que possible payées au comptant ; sinon elles seront constatées par des reçus.* Cette dernière pièce serait remise aux intéressés, ou en leur absence, à leurs mandataires ou représentants.

Mais la remise d'un reçu ouvrait-elle forcément le droit à indemnité ? Pour préciser ce point, l'article 52 de la seconde Conférence de La Haye ajoute : *.. et le paiement des sommes dues sera effectué le plus tôt possible.* Ainsi donc un droit de créance est reconnu. Reste à préciser quel sera le débiteur. Il se peut que l'occupant, par suite de la raréfaction de l'argent, n'effectue pas un paiement immédiat ; en ce cas le montant des réquisitions est fréquemment laissé à la charge du vaincu par une clause spéciale du traité de paix. Le vaincu se considérera-t-il comme tenu vis-à-vis des prestataires pour les réquisitions non réglées par l'occupant ? Il

semble d'après M. Ferrand (1) que la solution apportée doive être la même que celle qui régit les dommages de guerre. Pour ceux-ci, le projet de loi déposé le 11 mai 1915 dispose que :

Des lois ultérieures affecteront au paiement des indemnités dues, au fur et à mesure des possibilités financières, les sommes nécessaires à la réparation des dommages.

Des réquisitions peuvent également être effectuées moyennant indemnité sur des sujets neutres. A la Conférence de La Haye en 1907, la délégation allemande proposa de régler ainsi l'usage de ce droit :

En cas d'utilisation d'immeubles les parties belligérantes accordent... la même indemnité que dans leur pays pour autant que la réciprocité est garantie dans l'Etat neutre. Toutefois cette indemnité ne pourra être en aucun cas supérieure à celle que prévoit en pays ennemi pour le cas de guerre la législation de ce pays.

Les biens meubles appartenant à un neutre sur le territoire d'une partie belligérante ne pourront être expropriés ou utilisés par elle dans un but militaire que contre indemnité payée au comptant et en espèces (art. 68, 69).

Ces articles ayant été rejetés, les problèmes soulevés par la réquisition de la propriété des neutres n'ont pas reçu de solution à cette Conférence. Dans le silence des textes il semble que les neutres doivent être traités sur pied d'égalité avec les autres habitants des pays envahis.

1. *Les Réquisitions et le droit international public*. Paris, Pédone, 1917.

Si l'occupant ne paye pas ses réquisitions l'Etat envahi doit-il aux prestataires neutres établis sur son territoire les mêmes indemnités qu'il versera à ses nationaux après les hostilités ? Les Etats-Unis ne l'ont pas admis après la guerre de Sécession, les Allemands l'ont également nié envers les Suisses lésés au cours du bombardement de Strasbourg. Au contraire la France en 1871 n'établit aucune différence de traitement entre ses nationaux et les étrangers, pour les dédommagements de cette nature.

Le principe général du droit à indemnité tend à s'affirmer dans les textes qui traitent des réquisitions en droit international public ; [mais le problème du quantum, celui de la détermination du débiteur n'ont pas été résolus. Le prestataire est, quant à l'exercice de son droit, soumis aux vicissitudes de la guerre, à la générosité du vainqueur, aux possibilités financières de l'Etat dont le territoire est envahi.

3° *Les réquisitions militaires d'après quelques législations étrangères.* — Certaines législations étrangères ont adopté comme base d'indemnisation un système purement objectif.

Telle est la législation allemande (loi du 13 juin 1873 sur les prestations en temps de guerre) qui se fonde généralement sur les moyennes : par exemple pour les prestations de fourrages, farines, bétail vivant, on accorde les prix moyens des dix dernières années de paix en laissant de côté l'année du plus haut et celle du plus bas prix (art. 11) ; de même pour les prestations de guerre autres que celles-ci, (exception faite également

de la nourriture, des relais et attelages, des réquisitions de main-d'œuvre), l'indemnité se règle d'après les prix moyens en usage dans le lieu et au moment de la prestation (art. 15).

Les réquisitions de main-d'œuvre (*arbeitskräften*) et de moyens de transport, donnent lieu à une indemnité calculée d'après les prix courants de la localité en temps ordinaire (art. 13).

Néanmoins cette législation admet aussi un autre système objectif, celui des forfaits. L'ordonnance du 14 avril 1888, modifiée par celle du 29 décembre 1906 prévoit un tarif fixe pour les repas (1 mark 20 avec pain, 1 m. 05 sans pain). Cette indemnité peut être relevée, eu égard à la cherté exceptionnelle de la vie, par le Bundesrath.

Les réquisitions de chemins de fer ne donnent en principe pas lieu à indemnité; toutefois, pour les transports militaires et la cession de matériel d'exploitation un tarif général est dressé par le Conseil Fédéral, et révisé périodiquement par lui (art. 29).

Enfin dans certaines espèces la législation présente un caractère plus subjectif. Les chevaux sont estimés par des experts (art. 26) choisis dans chaque circonscription de fournitures par le représentant de cette circonscription. L'évaluation est faite sous la direction d'un commissaire nommé par le gouvernement de l'Etat; les frais sont à la charge de l'Empire.

De même les indemnités pour réquisitions de navires et embarcations sont évaluées après expertise si un

accord amiable n'intervient pas entre le prestataire et l'administration (art. 24).

La loi ne mentionne pas d'acomptes mais elle prescrit à la commune de faire aux nécessiteux l'avance de l'indemnité. Cette disposition est aisément réalisable dans tous les cas où le chiffre de l'indemnité est fourni par l'application d'une moyenne ou d'un prix forfaitaire.

En résumé cette législation repose généralement sur un ensemble de moyennes, imposé strictement, quelles que soient les situations individuelles. Le principe en est simple, le règlement doit théoriquement être assez rapide, mais dans bien des cas il ne peut être équitable. Il est le contraire du système essentiellement souple, mais lent et complexe choisi par nos tribunaux.

La législation autrichienne (loi du 26 décembre 1912 sur les prestations en temps de guerre) fait aussi état des moyennes ; cependant elle les combine parfois avec une augmentation forfaitaire : par exemple l'article 22 prend comme base d'indemnité le cours moyen du marché en octobre, novembre et décembre de l'année précédente avec majoration d'un tiers. Dans certains cas le principe du tarif est admis et le montant de l'indemnité est fixé par ordonnance. Enfin l'évaluation a lieu parfois par commissions, parfois par expertises.

En Italie les décrets-lois des 22 avril et 30 octobre 1915 combinés, aboutissent à un système objectif fondé sur l'admission du cours commercial, établi par les dernières mercuriales du marché de la commune ou, à défaut, sur la moyenne des prix courants du lieu, dans les trente derniers jours. Mais pour lutter contre la

spéculation, le législateur a décidé que le prix ainsi déterminé ne doit jamais dépasser la moyenne des prix pratiqués dans les trente derniers jours par les sociétés régulatrices des ventes de denrées et autres produits.

L'Angleterre ne s'était guère préoccupée des réquisitions avant les hostilités. Nous trouvons seulement quelques dispositions concernant les logements et réquisitions de transports « *Billeting and impressment of carriages* », dans l'*Army disciplin and régulation act 1879, 42 et 43 Vict* ». S'il est fourni de la paille et de l'avoine, l'ordre doit en spécifier le prix moyen au marché de la ville la plus proche. Le requérant paye sur-le-champ. Sur demande adressée au constable, un tiers du prix peut être versé au moment du chargement. Si pour une cause quelconque le requérant ne peut payer, il signe, un compte de la somme due et l'envoie au *Secretary of State*, qui réglera. Les différends sont tranchés par le « *County Court Judge* » ayant compétence au lieu de la réquisition ou dans l'un de ceux qui ont été parcourus durant le transport.

Le logement et les repas sont réglés sur tarif forfaitaire (*Army Annual act, 1914*).

Le droit de requérir les établissements industriels utilisables pour les fabrications de guerre a été prévu par les « *Defence of the Réalm Régulations, 1914* » modifiés par les « *Orders in Council* » des 13 et 29 avril 1915.

En résumé, nous trouvons surtout dans les législations étrangères l'application de systèmes objectifs : moyennes, forfaits, parfois mercuriales ; notre loi paraît

être celle qui se soucie le plus du point de vue subjectif et de la détermination de la valeur envisagée dans ses rapports avec les circonstances et la situation spéciale des propriétaires dépossédés.

CHAPITRE IX

Conclusions

Les diverses questions soulevées par l'étude du problème de l'indemnité vont-elles nous fournir quelques données sur la nature de la réquisition militaire ?

Nous savons que les tribunaux ont souvent assimilé cette institution à d'autres mieux connues. Ils étaient soutenus dans cette voie par de nombreux articles de doctrine parus sur cette question controversée. Toutefois, les auteurs ne semblent pas avoir jamais admis le rapprochement, tenté à plusieurs reprises par la jurisprudence, avec le *marché de fournitures*.

Celui-ci, comme la réquisition, procure à l'administration militaire les ressources nécessaires à son ravitaillement, et cette identité de but explique la comparaison. Si l'on devait la pousser jusqu'au bout, on donnerait dans les deux hypothèses des sommes semblables basées sur le prix courant de la marchandise. Il convient cependant de rappeler ici qu'une différence assez notable existe entre les prix pratiqués dans les marchés de fournitures et ceux dont les mercuriales révèlent l'existence sur les marchés privés. L'Etat, soit en raison de l'importance de ses approvisionnements, soit même par la menace d'une réquisition dont le paiement

ne serait pas immédiat, obtient des conditions avantageuses dans les marchés amiables.

Il n'est point logique d'étendre ces prix même réduits, aux indemnités de réquisition car si les deux institutions poursuivent le même but, elles l'atteignent par des voies essentiellement différentes. Les marchés de fournitures reposent sur un accord amiable ; ils sont donc de même nature que les marchés privés et les cours de ceux-ci forment la base des négociations ou des soumissions d'après lesquelles sont réglés les marchés de fournitures.

La réquisition au contraire s'opère en dehors de tout accord amiable, et les mercuriales nées de ventes consensuelles ne pourraient leur être applicables que par des raisonnements indirects.

Plusieurs auteurs ont admis l'analogie entre la réquisition et les *charges publiques*. C'est ainsi que M. Olivier Martin, professeur-adjoint à la Faculté de Droit de l'Université de Rennes (1) considère que la réquisition frappe les particuliers comme le service militaire et l'impôt. Il se fonde : 1° sur un aperçu historique constatant que la réquisition a toujours été un acte de puissance publique ; 2° sur le fait que le législateur s'est préoccupé toutes les fois qu'il l'a pu, d'assurer la répartition équitable du fardeau des réquisitions ; 3° sur la nécessité de lutter contre la spéculation quand ne s'exerce pas le libre jeu de la loi de l'offre et de la demande. On peut ajouter que plusieurs dispositions

1. *Documents de Doctrine* publiés par le Ministère de la Guerre, p. I.

de la loi de 1877 ne se peuvent comprendre si la réquisition n'emporte point pour le prestataire une assez lourde charge. L'article 21, en effet, prévoit le mauvais vouloir des habitants et par des poursuites criminelles il punit leur refus. L'article 22 suppose l'abus de pouvoir des autorités requérantes et les frappe avec sévérité. L'esprit qui a présidé à la fixation des indemnités légales établies par l'article 33 du décret de 1877 est également significatif. Il n'est point douteux que les sommes allouées pour le logement et le cantonnement ne laissent subsister, en raison de leur modicité, une imposition redoutable. L'accueil fait aux troupes par les populations indique assez que la répétition du logement et du cantonnement, en aggravant ces obligations, accuse davantage leur caractère de charge.

Malgré ces arguments, la théorie qui fait de la réquisition une charge publique est justement critiquée par M. Berthélemy, professeur à la Faculté de Droit de Paris. En effet, de tout temps, les troupes se sont emparées de propriétés privées ; seulement l'évolution, semblable à celle qui se produit pour les réparations des dommages de guerre, tend à accorder aux particuliers une complète indemnisation. D'autre part, toute dépossession même contre indemnité est une charge de fait, ne serait-ce que par l'obligation imposée par elle de solliciter et d'attendre le dédommagement ; on comprend donc qu'on se soit efforcé de ne pas l'imposer uniquement à certaines personnes, mais cela ne nous fournit aucune donnée quant à la nature *juridique* de la réquisition. Enfin il est possible de lutter contre la

spéculation sans assimiler la réquisition à un impôt ou à une charge publique.

Ayant critiqué cette thèse, M. Berthélemy en conclut (1) que la réquisition est « *une expropriation* d'une nature particulière », ce qui est incontestable dans nombre de cas si l'on ne voit dans le mot expropriation que le sens de « privation de propriété par voie d'autorité » et si l'on admet comme lui que ces expropriations de meubles ne sont pas régies par les lois sur les expropriations d'immeubles. Nous avons noté l'influence très importante exercée par cette notion sur la jurisprudence.

Toutefois la réquisition se caractérise surtout par la nécessité d'obéir sans délais à un ordre et elle n'entraîne pas toujours privation de la propriété ou même de la jouissance de cette propriété ; que dire en effet des réquisitions de services ?

En outre, la « nature particulière » de cette expropriation en fait quelque chose de fort différent de celle des immeubles organisée par la loi de 1841. Celle-ci n'est instituée que pour le temps de paix, celle-là essentiellement pour le temps de guerre. Applicable aux seuls biens fonciers, l'expropriation bénéficie de toutes les protections et de toutes les faveurs que la loi accorde à la propriété immobilière. Les garanties dont elle entoure les immeubles sont d'autant plus grandes que la dépossession peut se trouver justifiée

1. *La Justice et les réquisitions militaires*. Etude publiée par la *Revue politique et parlementaire*, 1917.

dans une période prospère par une simple raison d'utilité. Une déclaration préalable précédée de plusieurs enquêtes doit légitimer l'expropriation. Le tribunal civil intervient pour réaliser le transfert dans un jugement qui déplace la propriété et doit être transcrit. Tous les ayants-droit peuvent réclamer une indemnité séparée. Un jury composé de citoyens tirés au sort sur des listes dressées à l'avance, a pleins pouvoirs pour fixer les sommes allouées. Ses décisions sont souveraines et sans appel. Il est jugé de la valeur des immeubles et de la sincérité des titres qui sont produits. La déposssession ne peut avoir lieu avant le paiement de l'indemnité.

La réquisition au contraire est ordonnée sous l'empire de la nécessité, au milieu du trouble et de la confusion, par l'autorité militaire qui veut être obéie sans délais et sous peine d'une poursuite correctionnelle ; elle est exécutée immédiatement et réglée après la livraison.

Le caractère d'analogie entre les deux institutions ne doit donc pas être exagéré et les tribunaux se trompent quand ils en tirent des conclusions quant au quantum de l'indemnité.

Nous pensons qu'il ne faut pas s'attacher à l'excès au rapprochement des réquisitions avec des institutions voisines : aucune d'entre elles ne nous éclaire parfaitement sur la nature de la réquisition.

Par contre, si nous passons en revue les faits constatés et établis, peut-être pourrons-nous en dégager quelques conclusions : notre historique sommaire nous indique comment s'est précisé le droit à indemnité ;

notre étude sur les différentes autorités chargées d'évaluer et leurs bases d'estimation nous a montré que le législateur avait consacré une grande variété de types d'indemnisation mais que ces divers modes tendent vers l'unité, sous la forme de la libre estimation par les tribunaux judiciaires ; un grand nombre de ceux-ci se sont tout d'abord, sous la menace de l'ennemi, affirmés extrêmement ménagers des deniers publics, puis le danger devenant moins pressant, l'individu leur a paru plus digne de sympathie en face de la collectivité et ils ont été plus généreux à son égard ; enfin peu à peu ils se sont accoutumés à statuer en tenant compte de toutes les circonstances de l'acte afin de dégager dans quelle mesure il lèse le prestataire, dans quelle proportion l'Etat est tenu à réparer. Or, ces contingences se modifient à l'infini, l'ayant-droit pouvant être producteur, intermédiaire, propriétaire, gérant, locataire, etc..., et plusieurs indemnités pouvant naître à l'occasion d'une même réquisition.

Nous avons vu que, quant à la forme, le règlement n'a pas abouti à une procédure unique ; nous ne trouvons pas non plus cette unification dans la question des accessoires de l'indemnité ; tantôt des intérêts, des acomptes sont accordés, tantôt ils sont refusés, et si la question des dépens est plus uniformément résolue, c'est qu'elle est tranchée conformément au droit commun et non aux règles spéciales à notre matière.

Si nous nous plaçons au point de vue du droit international public, nous remarquons que la réquisition ne se présente pas comme une institution toujours

identique à elle-même : des conventions avec certains pays peuvent en écarter l'exercice à l'égard de leurs régnicoles, un traitement différent peut être appliqué suivant que le prestataire est un de nos nationaux ou un sujet ennemi, suivant que le requérant est l'armée française ou l'un des corps expéditionnaires alliés. Enfin en comparant notre législation à quelques autres on peut conclure que presque toutes ont cherché à établir un mode plus objectif d'indemnisation, susceptible d'une application plus simple, plus générale, moins soucieuse de la situation des individus.

En France les tribunaux se sont trouvés les maîtres, et, le danger imminent passé, ils ont envisagé les intérêts privés dans leur infinie complexité et les indemnités sont calculées largement au terme actuel de cette évolution. Dans cette lutte entre l'Etat et les particuliers ceux-ci triomphent à l'heure présente.

Pourtant il ne faut pas perdre de vue que l'évolution a suivi pas à pas celle de la guerre, tous les sacrifices semblant possibles à l'approche du péril, et la sévérité, se relâchant avec le retour de l'espoir ; l'unique règle de conduite des tribunaux est de suivre les contingences et si elles devenaient un jour telles que la nation eût, par suite de la prolongation des hostilités, quelque difficulté à se montrer aussi généreuse, on peut penser que cette nouvelle condition amènerait un revirement dans l'évaluation des indemnités.

On ne peut dissimuler que cette constatation ne permet pas d'édifier un système juridique nettement caractérisé ; mais le fait peut s'expliquer si l'on songe d'une

part que cette institution est à l'état dynamique, ne s'est pas cristallisée et que chaque jour des textes nouveaux s'efforcent d'en préciser la portée ; si d'autre part on n'oublie pas que nous étudions une législation anormale, une *législation de guerre*, soumise aux vicissitudes de la nation, et si l'on considère qu'un égal patriotisme conduit, dans une mesure que détermine l'opportunité, à ménager les deniers publics et à respecter les intérêts vitaux du commerce, de l'industrie et de l'agriculture.

Le plus gros reproche que l'on pourrait adresser à la méthode actuellement suivie c'est que, si elle aboutit à un règlement large, celui-ci par contre, en raison même du souci apporté à ne rien omettre des circonstances, est extrêmement lent. Onéreux pour l'Etat, il ne satisfait pas les particuliers qui préféreraient parfois moins de générosité et plus de rapidité dans la solution des affaires.

Faut-il donc élire un autre mode de règlement ? Nous ne le pensons pas ; notre législation en la matière est caractérisée par sa grande souplesse, par sa facilité, pour parler comme le baron Reille, à appliquer certaines données générales *aux divers cas particuliers en tenant compte des circonstances locales ou autres*. A la moyenne générale, inexacte, brutale, elles substituent une évaluation qui tient compte des faits, des contingences, des besoins ; elle permet d'entendre chacun afin de ne léser personne ; elle concorde parfaitement avec nos habitudes que choque la rigide uniformité des statistiques, des moyennes, des barèmes ou des forfaits. En

outre elle permet des estimations aussi larges qu'il est désirable pour la reprise des affaires, sans dépasser les limites que doit imposer l'état des finances publiques. Institution de guerre, elle peut merveilleusement s'adapter aux événements de guerre.

La forme nous semble beaucoup plus criticable que le fond. Le règlement des réquisitions d'objets d'usage courant revêt une singulière complexité : si un officier réquisitionne un litre d'essence dans une localité, il ne faudra pas moins pour indemniser le fournisseur que l'intervention du maire, l'établissement d'états A, l'envoi au préfet, la transmission à la Commission départementale d'évaluation, une autre transmission à l'Intendance, qui notifiera aux prestataire les offres faites, après quoi l'affaire reviendra devant l'Intendance qui mandatera au nom du receveur municipal, qui paiera enfin l'intéressé ! Et nous avons choisi l'hypothèse la plus simple, celle où aucun désaccord ne saurait s'élever entre l'administration et le fournisseur.

Si l'on conserve le principe actuel d'un règlement subjectif, il semble qu'une réforme de la procédure est indispensable ; elle doit être dominée par ce fait que la requisition est prévue pour le cas de guerre, pour des circonstances qui exigent impérieusement que le temps des hommes ne soit pas gaspillé. Il est nécessaire de commercialiser l'institution par une mise en rapport direct de l'Intendance avec les intéressés ; pour y parvenir, il conviendrait tout d'abord de supprimer l'intervention du maire avec ses états, celle du préfet, et

même de rendre facultative celle de la Commission départementale d'évaluation.

D'ailleurs la pratique s'est, sur ce point, résolument écartée du texte légal. Le législateur de 1877 était parti de ce principe que la réquisition est une charge communale ; cette conception doit être abandonnée. En fait, la réquisition directe s'est généralement exercée sans que cette inobservation de la loi ait paru présenter le moindre inconvénient.

L'inscription sur le même état de tous les habitants de la commune ayant fourni des prestations relatives au même service, paraissait exigée par l'article 49 du décret de 1877. En pratique les maires se sont bornés à réunir les réquisitions faites à quelques prestataires à des époques à peu près concomitantes. Ce groupement, même partiel présente un sérieux désavantage : si l'une des diverses réquisitions figurant sur le même état n'est appuyée que de justifications irrégulières ou insuffisantes, l'ensemble du dossier se trouvera retardé jusqu'à sa régularisation. La facture du prestataire suffirait bien à préciser le montant de la demande.

La transmission du dossier au préfet avant l'envoi à la Commission départementale d'évaluation (art. 49 du décret de 1877) ne présente aucune utilité.

Enfin l'avis de cette Commission devrait n'être pris que facultativement dans tous les cas où un accord direct est possible entre les parties.

Les officiers requérants devraient pouvoir régler de leur propre autorité les réquisitions de minime importance, ainsi qu'il est en usage dans l'armée anglaise.

Un contrôle serait le cas échéant, exercé *a posteriori* sur les abus,

Les prestataires déposeraient, ou enverraient par lettre recommandée à l'Intendance, les reçus de fournitures qui leur ont été délivrés.

Ces pièces pourraient utilement être complétées par l'adjonction d'une colonne comportant à titre indicatif l'évaluation du requérant (1).

La facture du prestataire suffirait à préciser le montant de la demande. Les notifications se feraient par lettres recommandées et en cas d'accord, l'intéressé recevrait immédiatement un mandat individuel sur le Trésor.

En résumé la réquisition nous semble être une mesure de guerre, acte de puissance publique qui consiste en une dépossession provisoire ou définitive, contre indemnité. Elle se justifie par l'impossibilité absolue pour une armée de se passer d'elle ; quant aux droits qu'elle ouvre, s'ils ne sont pas strictement limités par la loi française, ce n'est pas un mal car ils peuvent être aussi largement reconnus que le permettent le sort des armes et l'état des finances publiques. Mais une refonte de la procédure s'impose : en cas de guerre plus que jamais « le temps est de l'argent. » Le meilleur moyen d'aider à la reprise des affaires est d'alléger le mécanisme administratif. On souhaiterait voir disparaître cette hiérarchie d'autorités qui se retranchent

1. Les reçus employés par l'armée belge comportent cette indication.

les unes derrière les autres comme si chacune voulait rejeter sur la voisine la responsabilité des évaluations.

On voudrait que pour l'indemnité de réquisition au moins, plus de latitude fût octroyée à ceux en qui l'administration de la guerre à placé sa confiance, quitte à recourir à d'énergiques mesures s'ils ne se montraient pas dignes de la haute mission qui leur serait donnée.

Vu : le Président de la thèse,
BERTHÉLEMY

Vu : le Doyen
F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. POINCARÉ

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- BERTHÉLEMY (H.), Professeur à la Faculté de Droit de Paris. — *Note Dalloz*, 1916. 2. 137.
- *La Justice et les réquisitions militaires* (Revue politique et parlementaire. Paris, 1917).
- LARNAUDE, Doyen de la Faculté de Droit de Paris. — *Note La Loi*, 15 février 1917.
- BARTHÉLÉMY (Joseph), Professeur à la Faculté de Droit de Paris. — *Le droit à la réparation des dommages causés par la guerre*. Paris, 1916.
- FERRAND (Georges). — *Des réquisitions en matière de droit international public*. Pédone. Paris, 1917.
- FOUGEROL. — *Réquisitions militaires et maritimes*. Paris, 1916.
- RIXENS (Louis) et MARCHAND (Louis). — *Réquisitions militaires*. Fournier, 1916.
- CRÉTIN (C.). — *Du contentieux administratif et de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de réquisitions militaires*, 1884.
- LAFON et BONNECASE. — *Critérium de la valeur en matière de réquisitions militaires*, 1916.
- MORGAND (Henri). — *Les Réquisitions militaires*, 1896. *Documents de Doctrine* sur la question de l'Indemnité représentative de la valeur. Berger-Levrault, 1917 (cette publication n'est pas en vente).
- Jurisprudence* relative à l'application de la loi du 3 juillet 1877. Ch. Lavauzelle, 1916 et 1917.
- Rapport* de M. de Bastard au Sénat. D. P. 67.4.56.
- Rapport* du baron Reille. D. P. 77. 4. 53.

N. B. — Les circulaires citées sans références bibliographiques ont été notifiées aux divers « Services chargés du règlement des réquisitions » où il est facile de les trouver.



TABLE DES MATIÈRES

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — <i>Exposé du sujet.</i>	
Les caractères non contestés de la réquisition militaire : Déclaration unilatérale de volonté, destination à la troupe.....	7
Différences sur ces points avec les conséquences de l'état de siège militaire régulièrement proclamé.....	13
Avec les faits de guerre.....	14
Avec les travaux de défense.....	15
Avec les réparations civiles.....	18
Le droit à indemnité, contestations sur le quantum.....	19
CHAPITRE II. — <i>Historique.</i>	23
CHAPITRE III. — <i>Règles de Fond.</i>	
A) Les prétentions rivales sur la question du quantum.....	26
B) Les autorités chargées de les départager	
a) Intervention législative : logement et cantonnement.....	31
— Chemins de fer.....	38
b) Décision d'une commission administrative : mines.....	42
c) Examen par une commission dont l'autorité judiciaire peut modifier la décision dans des limites légales : chevaux et mulets....	43
Voitures ; véhicules automobiles.....	52
d) Avis d'une commission, décision définitive	
R. Lévy	16

laissée à l'autorité judiciaire : marchan-	
disés et denrées d'usage courant.....	59
— réquisitions en cours de transport.....	62
— réquisitions maritimes.....	71
— réquisitions d'établissements industriels.	74
— réquisitions sur voies navigables.....	83
CHAPITRE IV. — <i>Point de vue adopté par l'autorité</i>	
<i>judiciaire :</i>	
Evolution jurisprudentielle ; ses causes psycho-	
logiques.....	98
— sociales.....	110
— économiques.....	116
— juridiques.....	122
CHAPITRE V. — <i>Détermination de l'Ayant Droit.</i>	
Solutions prévues par la loi : réquisitions de na-	
vires et réquisitions sur voies navigables.....	159
— Réquisitions de mines de combustibles.....	162
— Réquisitions en cours de transport.....	163
— Réquisitions d'établissements industriels.....	164
Solutions admises dans les hypothèses non régle-	
mentées.....	166
CHAPITRE VI. — <i>Règles de Forme.</i>	
Procédure du règlement pour les réquisitions	
d'objets d'usage courant.....	168
— pour les réquisitions maritimes.....	176
— pour les réquisitions en cours de transport.....	178
— pour les réquisitions d'établissements indus-	
triels.....	181
— pour les réquisitions sur voies navigables.....	186
— pour les réquisitions de chevaux, voitures et	
harnais.....	187
— pour les réquisitions de véhicules automobiles.	189
— pour les réquisitions de mines de combustibles.	190
— pour les logements, cantonnements et dégâts.	191
CHAPITRE VII. — <i>Règles accessoires :</i>	
Intérêts.....	196
Acomptes.....	204
Dépens.....	214

CHAPITRE VIII. — *L'Indemnité en Droit international.*

Droits de l'Etranger en France. Les conventions.	217
— La Mise sous séquestre.....	218
Réquisitions des Français en territoire étranger..	222
Aperçu de législation comparée.....	226

CHAPITRE IX. — *Nature de la réquisition.*

Les théories rivales dans la doctrine.....	231
Constatations de fait....	235
Conclusion	238

